

Université de Montréal

Libéralisation de l'État et développement durable au Québec :  
deux réformes conciliables ?

Par  
Pierre-Luc Gagnon

Département de science politique  
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de Maître  
en science politique

Septembre, 2006

© Pierre-Luc Gagnon, 2006



JA

39

654

2006

V.017

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Libéralisation de l'État et développement durable au Québec :  
deux réformes conciliables ?

présenté par :

Pierre-Luc Gagnon

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Denis Monière  
président rapporteur

Michel Duquette  
directeur de recherche

Richard Nadeau  
membre du jury

## Résumé

Les années 1980 ont marqué le début d'une profonde remise en question de la manière de gouverner. Parmi ces changements, deux types de réforme semblent s'être imposés de façon plus marquée : la libéralisation de l'économie et la protection de la qualité de l'environnement à travers un développement durable.

Le Canada n'a pas fait exception à cet égard. Son économie s'est libéralisée de manière soutenue et plusieurs réformes ont été apportées dans la manière de gérer les finances publiques et d'intervenir dans l'économie nationale. Sur le plan environnemental, le gouvernement fédéral a, jusqu'à une certaine mesure, voulu répondre aux demandes de la population en matière de protection et de restauration de l'environnement. La mise œuvre d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre du développement durable au sein du gouvernement fédéral a été privilégiée pour agir à cet égard.

Le gouvernement du Québec a, de son côté, suivi sensiblement le même cheminement, mais avec une chronologie quelque peu différente. La libéralisation de l'État fait partie du discours gouvernemental depuis le milieu des années 1980 et plusieurs réformes ont aussi été mises en œuvre pour s'assurer d'en arriver à des résultats concrets. Plus récemment, l'élection du gouvernement libéral de Jean Charest a mené le gouvernement à accélérer cette transformation en mettant la *Réingénierie de l'État* à l'ordre du jour. Lors du même mandat, le gouvernement de Jean Charest a manifesté son intention, au moyen de l'adoption d'une loi, d'institutionnaliser le développement durable au sein même des processus de prise de décisions du gouvernement. Le gouvernement du Québec parle depuis 1987, soit la date de publication du Rapport Brundtland, de gouverner selon les recommandations du développement durable. Toutefois, l'adoption d'une loi marque une volonté plus marquée d'agir en ce sens.

Cependant, il est possible de se demander si la symbiose harmonieuse de ces deux réformes est chose possible. Plus précisément, ce mémoire pose la question à savoir si le gouvernement du Québec a été à même, depuis les vingt dernières années, de concilier la mise en œuvre de la libéralisation de l'État et du développement durable dans ses processus de prise de décision et dans ses structures ? Pour en arriver à une réponse, la

présente analyse procédera premièrement à la présentation théorique des concepts de libéralisation de l'État et du développement durable en effectuant une revue de la littérature pertinente. Deuxièmement, après avoir présenté les fondements et prescriptions de chaque concept, l'analyse cherchera à identifier les actions gouvernementales effectuées au cours des 20 dernières années dans le sens de chacune de ces deux réformes. Cette deuxième étape a pour but de vérifier si ces dernières ont pu être mises en œuvre conjointement ou si l'une des deux a été privilégiée.

Troisièmement, la conclusion en arrivera au constat qu'au gouvernement du Québec, les politiques et décisions supportant la libéralisation des interventions de l'État et de l'économie en général ont clairement été favorisées. Il est possible d'identifier une certaine volonté de donner suite aux promesses de mise en œuvre de politiques de développement durable, mais rarement cette volonté s'est-elle imposée de manière très convaincante ou soutenue. En revanche, des changements importants sont encore possibles puisque les mesures les plus constructives en ce que concerne le développement durable ont récemment été adoptées, notamment à travers la *loi sur le développement durable*. Du même souffle, il est possible de remarquer une tendance chez le gouvernement du Québec qui consiste à dénaturer le concept de développement durable pour en faire davantage un synonyme de développement économique. Enfin, une approche comparative de la mise en œuvre concrète de ces deux concepts au gouvernement du Québec a permis de constater que, jusqu'à présent, la libéralisation a été favorisée aux dépens de la mise en œuvre du développement durable en ce qui concerne les politiques, les programmes, les réformes et l'allocation des budgets.

## Abstract

The 1980s witnessed a clear shift in the way that governments govern. Among these changes, two reforms seem to have gained considerable support: free trade economy through state liberalization and protection of the environment through sustainable development.

The government of Canada was no exception. It increasingly promoted free trade and the private sector as ways to make the national economy thrive. Regarding environmental issues, the federal government did, to a certain extent, try to respond to popular concerns about the protection and restoration of the environment. The position of Commissioner of the Environment and Sustainable Development was created to allow the government to follow through on its environmental promises.

The Quebec government followed suit, but with a different chronology. State liberalization has been part of the governmental discourse since the 1980s, and reforms were implemented to move toward a free trade based economy. Recently, the election of Jean Charest's liberal government prompted the acceleration of these reforms as the government pushed forward its *Réingénierie de l'État*. During the same term, the liberal government also moved to pass a bill on sustainable development that would affect most notably the public sector and the decision-making process. The Quebec government has been talking about governing based on the principles of sustainable development since 1987, when the UN Brundtland Report was first published, but the passing of this bill shows the government's desire to act on this discourse.

Is it possible for these two reforms to coexist? This thesis seeks to address this issue. More precisely, its objective is to determine whether or not the Quebec government has, over the last twenty years, been able to simultaneously implement both state liberalization and sustainable development reforms within its structures and decision-making processes, without alienating either concept from its core theoretical background. To attain this objective, the analysis first addresses the theoretical backgrounds behind both concepts through a review of relevant papers and articles. Second, the analysis identifies actions taken by the Quebec government over the last twenty years to put forward these reforms. This section focuses primarily on analyzing concrete actions that

sought to advance the implementation of each reform, for example: new positions, the elimination of previous departments, new programs and so on.

Thirdly, the thesis concludes that, based on the findings, the Quebec government chose to put more emphasis on policies that support state liberalization and free trade. Although it may have tried, to a certain extent, to deliver on previous engagements regarding sustainable development and the protection of the environment, these promises never amounted to a thorough reexamination of the way these jurisdictions should be governed. However, changes are still possible, mainly because the most elaborate measures for promoting sustainable development have recently been adopted through the *Sustainable development Act*. At the same time, there seems to be a certain tendency by the Quebec government to somehow alter the essence of sustainable development and to shift its meaning toward a more traditional form of economic development. Finally, a comparative analysis of policies, reforms, programs and budgeting put forward to promote both reforms show that, to date, state liberalization and free trade are considerably favoured at the expense of sustainable development.





## Table des matières

Introduction.....	2
Structure.....	3
Indicateurs.....	5
Chapitre 1 – Le développement durable.....	9
Fondements théoriques du développement durable.....	10
L’apport de la Commission mondiale des Nations Unies sur l’environnement et le développement.....	15
Le Canada et le développement durable : un virage réussi ?.....	19
Causes fondamentales du faible taux de réussite.....	21
Causes conjoncturelles et politiques du faible taux de réussite.....	23
Le développement durable au Québec: les premiers engagements.....	28
Les Tables rondes de l’environnement.....	30
Le Forum.....	31
L’Institutionnalisation du concept de développement durable.....	33
La mission du ministère de l’Environnement.....	33
Quel plan de développement durable pour le Québec ?.....	34
Quels principes sont à promouvoir ?.....	35
Le Fonds vert.....	36
Droit à un environnement sain.....	37
Un commissaire au développement durable.....	39
Assurer le suivi de la loi : entre indicateurs et reddition de comptes.....	39
Le Comité interministériel sur le développement durable : efficace ?.....	41
Concrétisation du plan: quels intervenants interpeller ?.....	43
Agir sur la scène internationale.....	44
Promotion d’une consommation et d’une production durables.....	46
Chapitre 2 – La libéralisation de l’État.....	50
Fondements théoriques de la libéralisation de l’État : le public comme le privé.....	50
Une définition de la gouvernance.....	51
Du libre-échange à la réingénierie : tout recommencer à zéro.....	52
Réinventer le gouvernement.....	55
Un gouvernement catalyseur.....	57
Un gouvernement au service des gens.....	57
Un gouvernement compétitif.....	57
Un gouvernement axé sur sa mission.....	58
Un gouvernement axé sur les résultats.....	58
Un gouvernement axé sur les clients.....	58
Un gouvernement entrepreneur.....	59
Un gouvernement préventif.....	59
Un gouvernement décentralisé.....	59
Un gouvernement axé sur le marché.....	60
Les réformes du nouveau management public (NMP).....	60
Modernisation, réingénierie et libéralisation de l’État : le cheminement du gouvernement du Québec.....	64

Institutionnaliser la libéralisation de l'État au Québec.....	68
Révision des organismes.....	69
Déréglementation et allègement réglementaire.....	71
Modernisation du régime de protection de l'environnement.....	80
Partenariats public-privé .....	82
Création d'agences.....	83
Mesures fiscales, coupures budgétaires et réduction des effectifs.....	84
Un consensus social pour soutenir la libéralisation de l'État ?.....	86
Encadrer et contrôler pour avoir des résultats.....	87
Initiatives internationales en matière de libéralisation de l'État .....	89
Une production et une consommation durables comme résultats d'une réglementation libéralisée ? .....	90
Conclusion : Ce que le premier ministre veut, le gouvernement le peut .....	92
Annexe I.....	102
Annexe II .....	105
Graphique I .....	106
Graphique II.....	107
Bibliographie.....	108

Depuis plus de vingt ans, les gouvernements occidentaux tentent de réformer le type d'interventionnisme à privilégier en ce qui concerne leur économie nationale. De toutes les variantes possibles, la libéralisation de l'économies par le libre-échange et l'institutionnalisation du développement durable semblent avoir retenu davantage l'attention des milieux politiques. Le libre-échange se présente habituellement à travers une entente signée entre deux juridictions pour favoriser l'échange de marchandises, et parfois de services. En ce qui concerne l'Amérique du Nord, la promotion du libre-échange s'est surtout effectuée par le biais de l'affaiblissement des structures de contrôles gouvernementaux établis durant les années de l'État providence. En effet, en Amérique du Nord, comme dans bien d'autres parties du monde, le libre-échange est inévitablement synonyme de réduction des pouvoirs interventionnistes de l'État dans les programmes sociaux et dans l'économie nationale, de promotion de la déréglementation, d'une réduction des impositions fiscales aux entreprises, d'un assouplissement des régimes environnementaux et d'une individualisation prononcée de la société.

Le développement durable, quant à lui, tend à s'opposer à ce type de réforme. Le mouvement ayant soutenu le développement durable est né des mouvements verts et environnementalistes à travers le monde, mais ne s'est imposé comme concept qu'au milieu des années 1980 avec la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* des Nations Unies. Si le développement durable cherche à faire la promotion du développement économique, il ne le présente que comme moyen d'atteindre l'équité sociale, et ce, à la condition de conserver l'intégrité environnementale des écosystèmes de la planète. Les changements que ce concept commande sont considérables, mais non irréalisables si la volonté politique d'y procéder est présente. On parle de renforcer les mécanismes d'évaluation environnementale dans l'octroi de permis d'autorisation pour des projets économiques, d'un suivi de qualité de l'environnement par le gouvernement, de mécanismes de répartition de la richesse, d'une plus grande attention aux souhaits de tous les secteurs de la société, surtout les plus pauvres, et d'établir une grille d'analyse des coûts environnementaux de tout projet s'échelonnant sur plusieurs années.

Le gouvernement du Québec baigne donc depuis deux décennies au milieu d'un conflit opposant politiques de libre-échange et enjeux environnementaux. Le gouvernement de Jean Charest poursuit cette confrontation en présentant deux projets venant cristalliser cette dichotomie. En faisant la promotion de la *Réingénierie de l'État* et de l'institutionnalisation du développement durable, le gouvernement du Québec cherche à implanter deux réformes au sein de ses propres activités. Pourtant, si cette dualité semble actuellement poser problème, elle était déjà bien présente dès 1985 avec l'arrivée au pouvoir de Robert Bourassa. En effet, en plus de se faire le défenseur de la libéralisation de l'économie, le PLQ de Robert Bourassa « avait déjà promis un [virage vert] durant la campagne électorale de 1985 »<sup>1</sup>. Rapidement, les trois rapports qu'il commanda sur l'économie, la gouverne et la déréglementation furent déposés et des mesures furent prises pour en appliquer une partie des recommandations. On ne procéda toutefois pas à une démarche aussi structurée et soutenue pour s'assurer d'intégrer les problèmes environnementaux au sein des préoccupations du gouvernement.

Parallèlement, en 1987, le rapport Brundtland sur le développement durable fut publié et l'« expression, plus que le concept même, fit immédiatement fortune chez les politiciens. Dans leur bouche, elle prit l'allure d'une profession de foi qui sonnait bien aux oreilles de la population »<sup>2</sup>. D'un certain côté elle permettait, avec un peu de liberté face au concept, de faire passer avec plus d'élégance les coupures et réductions de service qui allaient s'en suivre. Cette dualité allait marquer la marche à suivre pour les gouvernements québécois subséquents. Le discours de chacun d'entre eux semble effectivement avoir oscillé constamment entre développement durable et libéralisation de l'État.

Dans cette lignée, le gouvernement du Québec, après l'élection de 2003, mettait en marche un processus de *réingénierie* de l'État dont le but était de recentrer l'État sur ses missions essentielles tout en mettant de l'avant la « primauté des libertés individuelles »<sup>3</sup>. Presque à la mi-mandat, un sondage CROP-La Presse indiquait en novembre 2004 que 60 % des Québécois sondés se déclaraient insatisfaits du travail

<sup>1</sup> David, Michel. *Le pitbull vert*. Le Devoir, mardi 7 décembre 2004.

<sup>2</sup> *Idem*

<sup>3</sup> Québec. *Qu'est-ce que la modernisation ?* Secrétariat du Conseil du Trésor.

accompli par le premier ministre du Québec<sup>4</sup>. Jusqu'à ce moment, le discours gouvernemental consiste principalement en la promotion de la réingénierie en n'accordant qu'une place marginale au développement durable.

Le 4 novembre 2004, le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) rendait public un document intitulé *Priorités 2004*. On y apprenait notamment que « Parmi les trois enjeux considérés par les Canadiens comme prioritaires pour le nouveau gouvernement fédéral, la protection de l'environnement arrive en premier pour 76 % des répondants au sondage *Portraits du Canada* »<sup>5</sup>. Dans le cas spécifique du Québec, 81 % des répondants identifiaient l'environnement comme étant la priorité. Lors de la tenue du congrès du parti Libéral du Québec, qui se déroula du 19 au 21 novembre 2004, le Premier ministre plaça le développement durable au cœur de son discours de clôture. En plus d'en faire un thème principal de son allocution, le Premier ministre Charest avança que « nous devons aller plus loin; que nous devons nous commettre par une loi en faveur du développement durable »<sup>6</sup>. De cette façon, l'« engagement en faveur du développement durable sera pris au plus haut niveau de l'État »<sup>7</sup>.

À la lumière de ce réajustement du discours, il convient de s'interroger sur le sérieux avec lequel le gouvernement aborde la question de la mise en œuvre du développement durable au Québec. Est-ce vraiment un enjeu important pour lui ou ne sert-il qu'à titre d'outil pour faire dériver l'attention publique des transformations structurelles majeures découlant du processus impopulaire de réingénierie ? Ce mémoire pose la question à savoir si le gouvernement du Québec a été à même, depuis les vingt dernières années, de concilier la mise en œuvre de ces deux réformes dans ses processus de prise de décision et dans ses structures.

### *Structure*

Afin de restreindre l'étendue du mémoire, l'analyse considérera principalement l'aspect environnemental du développement durable. En ce qui concerne la libéralisation

<sup>4</sup> Lessard, Denis. Sondage CROP-La Presse. *L'étau se resserre sur Jean Charest*. La Presse. 03 mars 2005.

<sup>5</sup> Centre de recherche et d'information sur le Canada. *Priorités 2004*.

<sup>6</sup> Notes pour une allocution du premier ministre du Québec lors de la clôture du congrès des membres 2004 du Parti libéral du Québec. 21 novembre 2004. Palais des congrès de Montréal.

<sup>7</sup> *Idem*. La loi sur le développement durable a été sanctionnée au printemps de 2006.

de l'État, l'analyse part du constat que libéralisation, modernisation et réingénierie sont des pléonasmes. En effet, ces termes ont été utilisés de manière interchangeable par les différents exécutifs gouvernementaux à Québec. Toutefois, de manière générale, le mémoire se référera au terme « libéralisation » de l'État puisque sa valeur sémantique englobe adéquatement le sens de « réingénierie » et de « modernisation ». L'ensemble du présent document adoptera une démarche s'intéressant particulièrement aux politiques publiques et changements organisationnels ayant découlé de la mise en œuvre de ces deux réformes. Ceci étant dit, il ne s'agit pas de nier l'importance des différents acteurs venant interagir à l'intérieur du cercle politique des politiques environnementales et du développement durable. Dans la littérature anglophone, on en est venu à démontrer que chacune de ces *communautés de politiques* interagit selon les cercles d'intérêts qui y gravitent<sup>8</sup>. En ce qui concerne le milieu des politiques environnementales, on y retrouve les groupes environnementaux, des organismes sans but lucratif, des citoyens et un certain secteur du milieu des affaires qui tentent d'influencer et d'orienter, avec l'efficacité qui leurs moyens leur permettent, le cours des mesures réglementaires ou fiscales du gouvernement. Toutefois, puisque ultimement il reviendra aux politiciens en fonction d'arrêter leur choix sur une décision, ce mémoire n'abordera que les politiques et actions du gouvernement.

De manière générale, cette présentation se divise en deux parties. La première cherche à démontrer, à l'aide des théories pertinentes, la nature, l'origine et les prescriptions de chacun des concepts. Pour le développement durable, le mémoire tracera un portrait global de l'évolution de l'environnement et du développement durable comme enjeu politique. Ceci dirigera la discussion au niveau d'institutions politiques internationales comme les Nations Unies, à travers différents courants de pensées théoriques sur la manière optimale de régler les problèmes de pollution et de destruction de l'environnement. Il conviendra ensuite d'analyser la démarche de développement durable du gouvernement du Canada. Ce dernier s'est présenté, au début des années 1970, comme un important acteur en matière de protection de l'environnement sur la

---

<sup>8</sup> Voir Pross, Paul. *Group Politics and Public Policy*, 2<sup>nd</sup> édition. (Toronto: Oxford University Press 1991); William S. Coleman and Grace Skogstad, eds., *Organized Interests and Public Policy* (Toronto: Copp-Clark 1990); Michael Atkinson, ed., *Governing Canada: Institutions and Policy* (Toronto: Harcourt, Brace Jovanovich 1993).

scène internationale. Malgré cet intérêt innovateur pour l'époque, la Canada attendit jusqu'au milieu des années 1990 avant d'adopter son propre plan de développement durable. Cette analyse sera utile afin de voir si le gouvernement du Québec a su profiter de l'expérience fédérale dans la rédaction et la création de son propre plan de développement durable.

En ce qui concerne la libéralisation de l'État, le mémoire procède en premier lieu à présenter les débats politiques et économiques ayant eu cours depuis le début des années 1980 et ayant contribué à faire la promotion de la libéralisation de l'État. Subséquemment, il sera question des différentes réorganisations prônées pour arriver à cette fin et des débats théoriques les ayant entourées. Afin d'illustrer plus clairement ce type de réforme, l'on procédera à la présentation du nouveau management public (NMP). Ce type de management s'impose comme une transposition concrète au secteur public des changements organisationnels développés par les théoriciens des sciences du management. Puisque le NMP a inspiré plusieurs réformes dans les pays anglo-saxons, dont le Canada, cette discussion aura l'avantage de rendre plus concrets les débats théoriques introduits précédemment.

La deuxième partie, quant à elle, est plus descriptive et cherche à présenter un portrait concis de la manière par laquelle le gouvernement du Québec, à travers ses organismes publics et ses politiques, a réussi à insérer le développement durable et la libéralisation de l'État au sein de ses pratiques. On cherche à savoir comment la mise en œuvre de ces deux concepts s'est matérialisée dans la restructuration des organismes publics et de l'exécutif gouvernemental. De même, la comparaison des ressources octroyées à chacune des réformes permettra de vérifier si l'une d'entre elles a été privilégiée. Pour y arriver, il s'agira de s'en remettre partiellement à la documentation gouvernementale, mais aussi à différentes analyses provenant d'organismes officiels de vérification, à la couverture journalistique ainsi que des recherches académiques. De plus, la partie comparative du mémoire cherchera à se baser sur des indicateurs communs afin de structurer l'analyse selon les mêmes critères.

### *Indicateurs*

Six indicateurs seront utilisés pour juger des changements apportés à l'organisation et au processus décisionnel de l'État. Ces derniers ont été tirés de



*Implementing Sustainable Development*, de Lafferty et Meadowcroft<sup>9</sup> et le sens de chacun est vu ici de manière assez large. Malgré que leur utilisation ait été faite par les auteurs dans le cas spécifique du développement durable, ces indicateurs identifient adéquatement les différentes étapes devant servir à implanter une réforme touchant le centre décisionnel d'un gouvernement. Les réformes du développement durable et de la libéralisation de l'État demandent en effet toutes deux un engagement incondtionnel des organismes centraux du gouvernement pour être réussies. Le fait de comparer le développement durable et la libéralisation de l'État selon ces critères permettra de mettre en lumière laquelle aura été davantage implantée au sein même des institutions du gouvernement du Québec depuis les vingt dernières années.

Le premier indicateur consiste en l'étude de l'interprétation faite par le gouvernement des deux concepts étudiés. Il s'agira donc d'évaluer le niveau de compréhension des autorités gouvernementales face au concept de développement durable ou de libéralisation de l'État et de voir de quelle manière celles-ci ont cherché à en adapter les principes au contexte spécifique du Québec. On cherche donc à découvrir comment les particularités environnementales et socio-économiques ont été intégrées au sein des changements institutionnels.

Le deuxième élément de la grille d'analyse aborde la question de l'institutionnalisation des deux réformes. Quel support a-t-on accordé à la mise en œuvre de la réforme ? Est-ce que cette dernière a été officialisée dans une législation particulière ? Jusqu'à quel point le gouvernement a voulu ou réussi à institutionnaliser cet engagement ? Est-ce que de nouvelles organisations ont été créées et comment les structures existantes ont été remaniées pour concrétiser cet engagement ? Comme dans tout autre domaine, « l'hypothèse sous-jacente est que les structures et les ressources sont importantes »<sup>10</sup>.

Le troisième élément, quant à lui, cherche à identifier les différentes mesures de suivi et d'encadrement. En analysant les différents organismes du gouvernement, il s'agira de vérifier si les éléments nécessaires au suivi de la mise en œuvre des deux réorganisations sont présents. A-t-on défini un processus ou une grille d'analyse pour

<sup>9</sup> Lafferty, William M. et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. (Oxford University Press, 2000).

<sup>10</sup> *Ibid*, p.4.

évaluer les pratiques gouvernementales ? A-t-on assigné à une direction particulière la tâche d'innover des politiques particulières venant concrétiser le développement durable ou la libéralisation de l'État ?

Le quatrième élément traite de l'implication des différents intervenants interpellés par les réformes. Il s'agit ici de voir comment le gouvernement du Québec a cherché à rallier à sa cause tant les autres paliers de gouvernement que les intervenants du milieu socio-économique et autres organisations non gouvernementales. Y a-t-il eu un véritable désir d'infléchir des comportements jugés néfastes chez les acteurs les plus importants, à l'intérieur et à l'extérieur des cercles gouvernementaux ?

Le cinquième élément consiste en l'étude des initiatives gouvernementales sur la scène internationale. En ce qui concerne le développement durable, il était très clairement spécifié dans le rapport Brundtland que pour être réussie, la mise en œuvre du développement durable doit s'effectuer en collaboration avec les autres juridictions sur la scène internationale. Est-ce que le gouvernement du Québec, selon l'étendue des pouvoirs et champs de compétence lui étant reconnus par la constitution canadienne, a vraiment cherché à intégrer le développement durable à ses actions au niveau international ? Dans ses relations avec les autres provinces canadiennes et avec le gouvernement fédéral, est-ce que le gouvernement du Québec agit selon ses engagements en matière de développement durable ?

En ce qui concerne la libéralisation de l'État, on cherche à savoir jusqu'à quel point le gouvernement a tenté d'appuyer les restructurations sur des expériences en la matière provenant de gouvernements d'autres juridictions. De plus, est-ce que la libéralisation de l'État québécois a influé sur la manière avec laquelle le gouvernement interagit avec des organisations venant de l'extérieur du Québec, qu'elles proviennent du milieu des affaires et d'autres cercles politiques.

En sixième et dernier lieu, il est nécessaire d'aborder la question de la promotion du modèle de consommation et de production. Pour la mise en œuvre du développement durable, il s'agit de considérer les gestes posés par le gouvernement pour réorienter le cours de l'économie vers une production et une consommation durable. En particulier le gouvernement a-t-il mis sur pied une stratégie ou un plan doté d'indicateurs et d'un mécanisme de suivi pour en arriver aux objectifs fixés à cet égard ? Y a-t-il un cadre clair

et rattaché au plan de développement durable ou a-t-on simplement initié quelques mesures fiscales disparates tout en prêchant pour des mesures volontaires non encadrées ?

En matière de libéralisation de l'État, on cherche à savoir comment le gouvernement a réussi à réorienter ses interventions dans l'économie durant la période étudiée. La forte promotion que font les cercles politiques québécois de l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord a une importance considérable dans le façonnement des interventions gouvernementales dans l'économie du Québec – notamment à travers les organismes centraux. Étant donné l'ampleur des changements que cet accord implique, il ne pourra toutefois qu'être partiellement abordé dans cette analyse.

Finalement, ces indicateurs devraient permettre de circonscrire efficacement la démarche du gouvernement du Québec en ce qui concerne le développement durable et la libéralisation de l'État. Implicitement, cette démarche viendra aussi mettre à jour l'étendue du clivage séparant les actions du discours et broser un tableau assez précis de l'engagement avec lequel le gouvernement a entrepris de mettre en œuvre ces deux réformes.

*Chapitre 1*  
*Le développement durable*

### *Fondements théoriques du développement durable*

L'étude du développement durable nous ramène inévitablement à la manière dont nous abordons le développement, en particulier le développement économique. Il est généralement possible de distinguer deux mouvances idéologiques et théoriques expliquant les fondements du développement. La première, basée sur la croissance économique illimitée, est celle qui a dominé l'agenda politique depuis les débuts de l'industrialisation. La deuxième, en réponse aux tares de la première, perçoit la nécessité d'opposer certaines contraintes à la croissance économique pour en encadrer les effets sur la santé publique, l'environnement et l'équité sociale. Abordons tout d'abord la première approche.

Le développement, tel qu'on le connaît aujourd'hui, se décrit principalement en termes de croissance économique et s'impose comme la continuation évolutive des premiers jours de l'industrialisation. Walt Whitman Rostow fut le premier à la schématiser en déconstruisant son évolution en cinq étapes, de la société traditionnelle à la société de consommation de masse<sup>11</sup>. Se basant principalement sur l'expérience de la Grande-Bretagne pour son modèle, Rostow l'appliqua aux autres pays industrialisés et y perçut des similitudes importantes. La création de nouvelles richesses au sein de ces pays l'incita donc à croire que ce type de croissance économique équivaut à une avancée du progrès et un pas dans la direction de la prospérité. Indirectement, ceci implique aussi que les sociétés qui n'ont pas atteint l'étape de la consommation de masse, plus précisément les sociétés sous-développées, doivent réformer leurs institutions afin d'accélérer leur évolution.

D'un point de vue théorique, il revient à l'école néoclassique de favoriser cette vision axée sur la croissance économique. Cette théorie du capital supporte, de plus, la plupart des motivations provenant des preneurs de décisions et des gouvernements occidentaux. Évidemment, l'activité capitaliste repose sur la production d'un bien, peu importe sa nature, qui sera vendu sur le marché. Pour le néoclassicisme économique, les

---

<sup>11</sup> Rostow, Walt Whitman. *Les étapes de la croissance économique*. Éditions du Seuil. Paris, 1963.

ressources naturelles<sup>12</sup> et l'environnement représentent un capital permettant d'atteindre cet objectif. Qu'il s'agisse des capacités d'absorption des déchets par les écosystèmes ou de l'abattage d'arbres pour alimenter les papeteries, l'environnement assume essentiellement un rôle mécanique et utilitaire au sein de l'économie. Nécessairement, en ce qui concerne les enjeux environnementaux, cette théorie va surtout se concentrer sur les questions entourant la dynamique entre la rareté des ressources naturelles et l'économie<sup>13</sup>. Reconnaisant toutefois les effets néfastes de l'activité économique sur l'environnement, elle avance que la substitution, à l'aide des avancées technologiques, des ressources naturelles par des produits de remplacement, synthétiques ou d'autre nature, peut venir compenser l'épuisement des ressources ou la dégradation de l'environnement. Ainsi, plus il est facile de remplacer « les ressources qui s'épuisent ou un milieu dégradé, moins il est nécessaire de se préoccuper de la capacité de l'environnement de soutenir le développement »<sup>14</sup>. De la sorte, le progrès technologique, et implicitement la continuation de la croissance économique, offre la solution aux effets néfastes engendrés par l'économie. Un argument qui peut être débattu tant du point de vue de la conservation que de la diversité biologique, mais aussi d'un point de vue économique plus réaliste. Il est en effet fort probable que les propriétaires ou exploitants d'une ressource naturelle, conscients de l'éminence d'une substitution éventuelle, « auront tendance à exploiter leurs ressources à un rythme plus rapide que s'ils pensaient que l'accroissement du prix des ressources ne se traduira pas automatiquement par de nouvelles technologies de remplacement »<sup>15</sup>. L'incitatif à limiter la consommation d'une ressource non renouvelable est pour ainsi dire non existant.

Le capitalisme environnemental, ou *free market environmentalism*<sup>16</sup>, tente de corriger cette faille en misant sur la logique des marchés et l'internalisation des coûts

---

<sup>12</sup> Herfindahl, O., et A.V. Kneese. *Natural Theory of Natural Resources*. Charles E. Merrill Publishing Company. Columbus, Ohio, 1974.

<sup>13</sup> Barnett, H.J. et C. Morse. *Scarcity and Growth: The Economy of Natural Resource Scarcity*. John Hopkins University Press, Baltimore et Londres, 1963.

<sup>14</sup> Victor, Peter A. et al. (1991) *Écologie, économie et prises de décisions – théories. Indicateurs d'un développement écologiquement durable*. Conseil consultatif canadien de l'environnement. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, p. 4.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>16</sup> Anderson, Terry L. et Leal, Donald R. (2001) *Free Market Environmentalism*. Palgrave Macmillan; Revised edition.

environnementaux aux prix des marchés. Contrairement aux modèles néoclassiques, le capitalisme environnemental incite le producteur à internaliser des valeurs additionnelles, par exemple la pollution causée par la production, la rareté d'une matière première, etc. Pour des partisans du capitalisme environnemental, comme Terry L. Anderson et Donald R. Leal, l'intérêt personnel, exprimé à travers les marchés, serait à même de mettre un terme aux problèmes environnementaux puisque l'individu préfère naturellement vivre dans un environnement sain que dans un milieu dégradé. En se dotant d'un système qui reconnaît l'intérêt personnel comme motivation première de l'individu, qui assure et protège les droits de la propriété privée, qui progresse dans ses efforts de déréglementation et qui laisse aux marchés le soin d'exprimer la volonté des individus, il y aura plus de croissance économique, de plus hauts revenus et conséquemment un environnement de meilleure qualité.

Les théories de libéralisation de l'économie internationale et la promotion du libre-échange ayant cours présentement au sein de la plupart des gouvernements occidentaux reprennent, en effet, les idées centrales du capitalisme environnemental. Tout en prônant une augmentation des échanges commerciaux internationaux, les discours prônant une plus grande libéralisation des économies nationales suggèrent une déréglementation continue des contraintes sociales et environnementales. Toujours en reprenant les thèses du capitalisme environnemental, les gouvernements occidentaux ont tendance à faire la promotion de mesures environnementales volontaires pour les entreprises polluantes et d'un retrait accru de l'État des milieux où son intervention pourrait nuire à la croissance économique. Comme nous le verrons dans les chapitres subséquents, le gouvernement du Québec, comme celui du Canada, supporte activement ce type de gouverne.

La deuxième mouvance, s'opposant à la schématisation du développement de Rostow, s'exprima par la voix de Raoul Prebisch et sa théorie de la *dependencia*. Pour son modèle, Raoul Prebisch a été grandement influencé et inspiré par les inégalités qu'engendrent les politiques de développement des pays industrialisés. Par conséquent, la théorie des *dependentistas* rompt avec le type de modernisation prôné par les défenseurs de la croissance économique. Pour expliquer la base même de ces inégalités, les

défenseurs de cette théorie « réaffirment le caractère conflictuel des rapports Nord-Sud et avancent que le sous-développement s'explique d'abord et avant tout par les liens historiques et le colonialisme » qui sont venus façonner les sociétés des pays du tiers-monde<sup>17</sup>. Une vision qu'amplifiera Emmanuel Wallerstein en proposant la théorie d'un « système monde », « [où] le développement et le sous-développement s'inscrivent tous deux dans la dynamique d'expansion et d'intensification du capitalisme à l'échelle mondiale »<sup>18</sup>. De plus, toujours selon la théorie des *dependentistas*, le monde serait divisé en trois zones : centrale, semi périphérique et périphérique. Les pays des zones périphériques étant affligés par des conditions socio-économiques défavorables par rapport aux pays des zones centrales plus riches, cette iniquité s'opérera nécessairement au désavantage des pays périphériques.

Éventuellement se développa dans la lignée de la théorie des *dependentistas* toute une suite de courants à saveur contestataire et tendant à s'opposer au modèle de développement tel que proposé par les institutions gouvernementales et les organismes internationaux comme le *Fonds monétaire international* (FMI), l'*Organisation mondiale du commerce* (OMC) et la *Banque Mondiale*. Situé plus à gauche sur le continuum politique, ce mouvement, par sa diversité, affiche des couleurs d'*antimondialisation* et d'*altermondialisation*. S'il est vrai que les alter- et les antimondialistes divergent sur quelques points, ils « s'opposent néanmoins majoritairement au modèle de la régulation néolibérale en faisant valoir [...] les coûts sociaux inhérents à l'affaiblissement des obstacles au libre commerce »<sup>19</sup>. De plus, ils « militent principalement en faveur d'une nouvelle régulation plus sensible au respect des droits de l'homme, du code du travail [et] de l'environnement »<sup>20</sup>.

De plus, ce mouvement alternatif s'affiche en faveur d'une « réinterprétation du développement désormais dissocié de la croissance économique, de l'industrialisation et

<sup>17</sup> Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. *Quel Plan de développement durable pour le Québec?* Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec. Les cahiers de la Chaire – collection recherche. No 02-2005. UQÀM, 2005, p 11.

<sup>18</sup> Gendron, Corinne. *Le Québec à l'ère du développement durable*. Options politiques. Juillet-août 2005, p. 21.

<sup>19</sup> Jacques, Guillaume. 11 février 2002. « Anti-mondialisation: de quoi parle-t-on? ». Chronique de la Chaire MCD.

<sup>20</sup> *Idem*



de la consommation »<sup>21</sup>. Toutefois, le débat entourant la nécessité de se réorienter vers une croissance stable modérée<sup>22</sup>, ou encore une absence de croissance, n'était pas tout à fait nouveau. Il partait du constat que les ressources disponibles sur la planète terre sont limitées et qu'une croissance continue ne fait qu'entretenir le mythe concernant la pérennité de certaines ressources non renouvelables. Les partisans d'une croissance économique stable remettaient déjà en question les prémisses de la théorie néoclassique. Selon eux, « le changement technologique, l'innovation et le mouvement en faveur de la richesse conduisent à la création de nouvelles industries à forte croissance nécessaires à l'expansion macroéconomique »<sup>23</sup>. Autrement dit, en acceptant de s'en remettre à l'innovation technologique, on s'engage dans une boucle sans fin.

Ce constat est repris par la théorie dite de *l'école de Londres*, laquelle insiste sur l'importance de maintenir intact le capital naturel et, ce faisant, s'oppose aux présomptions néoclassiques. Plus précisément, cette théorie, soutenue notamment par Pearce et Turner, met « en doute le fait que le progrès technologique puisse, à long terme, entraîner une économie de ressources »<sup>24</sup> puisque « les nouvelles technologies ne sont pas nécessairement moins polluantes »<sup>25</sup>.

La viabilité d'une expansion économique repose donc en majeure partie sur la capacité des écosystèmes à fournir les ressources nécessaires, tout en ayant la tâche de devoir assimiler la quantité croissante des déchets qui en résulteront<sup>26</sup>. Malheureusement, contrairement à la croissance de la demande économique, les capacités des écosystèmes ne sont pas élastiques et, au niveau mondial, « il n'y a pas de tendance connue en ce qui concerne la croissance naturelle de productivité de l'écosystème mondial ou de sa

<sup>21</sup> Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. *Quel Plan de développement durable pour le Québec?* Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec. Les cahiers de la Chaire – collection recherche. No 02-2005. UQAM, 2005, p. 12.

<sup>22</sup> Daly, Herman. *Steady-State Economics*. Island Press; 2nd edition, 1991.

<sup>23</sup> Booth, Douglas E. *The Environmental Consequences of Growth. Steady-state economics as an alternative to ecological decline*. Routledge, 1998, p. 1. Traductions libres, sauf avis contraires.

<sup>24</sup> Victor, Peter A. et al. *Écologie, économie et prises de décisions – théories. Indicateurs d'un développement écologiquement durable*. Conseil consultatif canadien de l'environnement. Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 9.

<sup>25</sup> Pearce, D. et R. Turner. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf, New York, 1990, p. 50. Cité dans Victor, Peter A. et al., 1991, p. 9.

<sup>26</sup> Quelques économistes ont abordé les questions traitant d'environnement et d'économie sous un angle biophysique. Afin de comprendre mieux l'économie, ils ont eu recours aux lois fondamentales de la physique (lois de la thermodynamique) afin de démontrer que l'activité économique ne peut que réaménager la matière ou l'énergie et non la créer ou la détruire. Voir Georgescu-Roegen (1979; 1975) et Perrings (1987).

capacité de prestation de services »<sup>27</sup>. Ainsi, selon les tenants de la croissance économique stable, l'atteinte d'un certain stade d'harmonie entre la demande économique et les réalités biophysiques exige qu'on encadre le comportement intrinsèquement erratique des marchés. Une opinion qui n'est évidemment pas soutenue par les adhérents du capitalisme environnemental. Ceux-ci soutiennent que les marchés ne peuvent opérer correctement qui si l'on renonce aux incitatifs et mentionnent, à titre d'exemple, les subventions gouvernementales, qui viennent fausser le jeu en n'imposant pas aux consommateurs de payer le véritable prix des produits qu'ils consomment.

*L'apport de la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement.*

Depuis le début des années 1970, les gouvernements avaient plutôt tendance à libéraliser leur gouvernance et étaient réfractaires à l'idée d'intervenir dans l'économie afin de réduire les effets de cette dernière sur l'environnement et l'équité sociale. Leurs préoccupations sociales et environnementales avaient en effet à ce point diminué que la situation mondiale était devenue critique. À cette époque, «l'environnement mondial faisait l'objet de pressions qui n'avaient jamais été aussi fortes et où des prédictions pessimistes sur l'avenir de l'humanité devenaient monnaie courante »<sup>28</sup>. C'est dans ce contexte que la *Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (CMED) fut mandatée, en 1983, de trouver une solution alternative au type de gouvernance adopté par les gouvernements des pays industrialisés. Ce mandat, qui mena la Commission à faire des entrevues tout autour du globe afin d'avoir un meilleur portrait de la situation, rendit son rapport en 1987 sous le titre de *Notre avenir à tous*<sup>29</sup>. Identifiant la pauvreté et le sous-développement comme des causes centrales de la dégradation environnementale et des iniquités sociales dans les pays pauvres, la Commission en vint aussi à reconnaître que les pays riches de l'occident représentaient une bonne partie des plus grands pollueurs du globe. Tentant d'opérer une osmose entre les mouvances opposées du développement économique, la Commission tenta de

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>28</sup> Nations Unies. *Notre avenir à tous*. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. Annexe II, p. 4.

<sup>29</sup> Nations Unies. *Notre avenir à tous*. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987

proposer un programme de survie pour le 21<sup>ème</sup> siècle afin d'œuvrer en continuité avec la *Conférence des Nations Unies sur l'environnement* tenue à Stockholm en 1972.

Proposer un tel programme n'était évidemment pas chose simple. En plus de l'aspect international du mandat, il fallait proposer une alternative unificatrice qui saurait convaincre le plus d'intervenants possible d'adopter ce plan d'action. Les enjeux environnementaux, quant à eux, étaient tout aussi considérables. En plus du réchauffement planétaire, venait s'ajouter les pluies acides, la déplétion de la couche d'ozone, la mise à mort de lacs et rivières par différents contaminants, la déforestation, la pollution des mers et océans et les catastrophes naturelles. S'ajoutait à tout cela, sur le plan social, l'élargissement du fossé entre le revenu des riches et celui des pauvres et ce, tant sur la scène nationale qu'internationale. La guerre froide ayant particulièrement nuit aux efforts de réconciliation en plongeant le monde dans la crainte d'un conflit nucléaire entre le bloc américain et le bloc soviétique, la Présidente de la Commission, Gro Harlem Brundtland, en vint à la conclusion que la principale tâche était de « persuader les nations de la nécessité d'un retour au multilatéralisme »<sup>30</sup>.

Malgré les tares du système capitaliste, l'opinion de la Commission était qu'il était néanmoins possible de continuer à promouvoir le commerce et la croissance économique pour améliorer le sort des populations défavorisées. Cette croissance économique devait cependant s'opérer par le biais d'un développement durable, c'est-à-dire un développement qui « répondrait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »<sup>31</sup>. Le concept de développement durable fut volontairement élaboré comme une notion large qui permettait une certaine marge de manœuvre dans les manières de comprendre ses fondements et son fonctionnement. Cependant, cette élasticité devait s'opérer au sein d'un cadre, lui, beaucoup plus strict et qui devait s'harmoniser aux contraintes que dictent la protection de l'environnement et l'équité sociale.

De plus, on compte deux concepts centraux qui sont inhérents au développement durable. En premier lieu, on retrouve le concept de « besoins » et « plus particulièrement

---

<sup>30</sup> *Ibid*, avant-propos, p. 2.

<sup>31</sup> *Ibid*, chapitre 2, p. 1.

des besoins des plus démunis à qui il convient d'accorder la plus grande priorité »<sup>32</sup>. Cette priorité doit se refléter autant dans l'élaboration de politiques publiques et des lois nationales que dans les pratiques du secteur privé et des organismes non gouvernementaux. L'atteinte de cet objectif demande toutefois un processus politique considérablement ouvert et démocratique afin que ne soient plus seulement considérés les intérêts économiques et financiers des mieux nantis.

En deuxième lieu, on introduisit la nécessité de devoir prendre en compte les limites de régénération des écosystèmes dans la prise de décisions. Il s'agit ici de reconnaître que l'imperfection même de nos connaissances et de notre mode d'organisation sociale impose des limites à « la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir »<sup>33</sup>. Cette réalité était, et l'est toujours, contournée par ce que l'on appelle habituellement le *transfert de coûts* et qui « a trait aux distances entre la cause et l'effet dans l'espace, le temps et le niveau décisionnel »<sup>34</sup>. Pour contrer cette pratique, les gouvernements devraient insister sur l'internalisation des externalités et manipuler « le processus économique en imposant des amendes comme pression environnementale, c.-à-d., renvoyer les coûts environnementaux aux acteurs responsables »<sup>35</sup>. Ceci aurait probablement pour effet de dissuader tout incitatif à négliger les effets négatifs sur l'environnement lors d'une prise de décisions de projets publics ou d'investissements privés. Un tel niveau d'intervention de l'État serait par contre plus près de la théorie de la croissance stable et, comme mentionné plus haut, la théorie néoclassique actuellement institutionnalisée ne tend qu'une oreille partiellement attentive à ce type de mesure.

Les défenseurs du capitalisme environnemental, même s'ils supportent partiellement l'internationalisation des coûts environnementaux, dénoncent en général les tendances trop interventionnistes du développement durable et croient que les « forces du marché et les droits de propriété représentent la solution à la gestion du patrimoine naturel international »<sup>36</sup>. De plus, ces derniers doutent de la viabilité, voire même de la

---

<sup>32</sup> *Idem*

<sup>33</sup> *Idem*

<sup>34</sup> Opshoor, Hans. et Jan van der Straaten. *Sustainable development : an institutional approach*. Ecological Economics, 7 (1993) 203-222.

<sup>35</sup> *Idem*

<sup>36</sup> Anderson, Terry L. et Leal, Donald R. *Free Market Environmentalism*. Palgrave, 2001.

pertinence, du développement durable, le percevant comme un « rescapé des années 1960 et 1970, alors que les économistes étaient aux prises avec les modèles économiques de croissance à l'état stable et de croissance nulle »<sup>37</sup>. Malgré ces arguments, il demeure peu probable que les entreprises internalisent<sup>38</sup> de pleine volonté les coûts environnementaux de leurs opérations, surtout dans le cas des industries lourdes émettant le plus de pollution. Malgré toute la bonne volonté qu'elles pourraient démontrer, ces dernières seraient rapidement portées à reprendre la pratique néo-classique. En effet, la nature volontaire de ces mesures a tendance à ignorer une éventuelle perte de compétitivité face aux firmes étrangères, voire même domestiques, qui oeuvreraient dans le même domaine<sup>39</sup>. Ainsi, si la mesure n'est pas uniforme et harmonisée pour toutes les industries du même domaine d'activité, ses chances de succès pourraient être très minces. La réglementation tend, au contraire, à fournir ce cadre à l'intérieur duquel tous sont soumis aux mêmes obligations.

En acceptant le développement économique comme étant une finalité désirable pour l'ensemble des pays du monde, les membres de la Commission tentaient de présenter une manière d'atteindre ce but tout en proposant une démarche afin de réduire les impacts environnementaux et sociaux que la croissance impose aux sociétés. Le Canada, pays se targuant d'une longue tradition internationaliste, se joignit rapidement au mouvement du développement durable et s'impliqua considérablement sur la scène internationale pour promouvoir le multilatéralisme. En 1972, le tout nouveau ministère de l'Environnement du Canada, qui fêtait alors tout juste son premier anniversaire, vint à bout des réticences institutionnelles et parvint à convaincre le gouvernement fédéral de participer à la conférence sur l'environnement de Stockholm. Ce sera finalement un canadien, Maurice Strong, qui dirigera la conférence. Cette montée rapide des considérations environnementales au sein du gouvernement fédéral inspira

---

Macmillan; Revised edition, p.163.

<sup>37</sup> *Ibid*, p.161.

<sup>38</sup> La notion d'internalisation des coûts environnementaux implique que le producteur, ou acteur public, comptabilise dans le prix de vente de ses biens ou services l'ensemble des coûts que cette activité engendrera sur l'environnement et les communautés qui en dépendent. Entre autres, on doit comptabiliser les coûts découlant de la destruction de la couche d'ozone, de l'émission de gaz à effet de serre, la destruction de milieux naturels, la pollution de rivières et autres bassins d'eau.

<sup>39</sup> Hueting, Roefie. *The Brundtland Report : a Matter of Conflicting Goals*. Ecological Economics, 2 (1990) pp 109-117.

l'enthousiasme et augmenta l'espoir de bien des gens à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Ultiment, plusieurs d'entre eux eurent à déchanter<sup>40</sup>.

*Le Canada et le développement durable : un virage réussi ?*

Malgré le poids somme toute modeste de son économie, le gouvernement canadien a été depuis quelques décennies un important acteur sur la scène internationale et a toujours été un défenseur des travaux des Nations Unies. À cet égard, il n'est donc pas surprenant de constater qu'il a, depuis le début, supporté et activement pris part aux différentes conférences et traités internationaux, notamment ceux contribuant à faire progresser les droits de l'homme, l'environnement et le développement durable. Le Canada a en effet grandement contribué aux travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement à l'époque du rapport Brundtland, en déléguant deux Canadiens au nombre des membres de la Commission et se présentant comme un des principaux contributeurs financiers des travaux précédant la rédaction de *Notre avenir à tous*.

Quelques années plus tard, au moment de la Conférence de Rio de 1992, le gouvernement Conservateur de Brian Mulroney, rejoint par le ministre de l'Environnement de l'époque, Jean Charest, s'engagea à prêcher par l'exemple et présenta un ambitieux programme de réformes environnementales nationales sous le titre de *Plan Vert*. Les versions préliminaires du *Plan Vert* établissaient un lien direct entre la manière dont l'on prenait les décisions économiques et politiques et les crises écologiques ayant motivé les travaux de la CMED. On avait pour ainsi dire éloigné « la base conceptuelle des politiques environnementales de la gestion des ressources et de la remise en état des milieux pollués pour la réorienter vers la prévention de la pollution et le développement durable », une approche fortement encouragée par la CMED<sup>41</sup>. Toutefois, mal acceptées au sein du gouvernement, ces intentions tombèrent dans l'oubli avec l'arrivée des élections fédérales et la récession économique du début des années

<sup>40</sup> Doern, G. Bruce. et Conway, Thomas. *The Greening of Canada. Federal. Institutions and Decisions*. University of Toronto Press inc, 1994, p. 41.

<sup>41</sup> Toner, Glen. *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. Dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press. 2000, p. 59.

quatre-vingt-dix. La conjoncture économique incita les Conservateurs à réorienter leurs actions vers l'approche traditionnelle et n'apportèrent finalement aucun changement significatif à la manière de gérer les politiques environnementales. Le gouvernement suivant, dirigé par les Libéraux de Jean Chrétien, ne donna lui non plus pas suite à cette réforme structurelle.

Le gouvernement fédéral a tout de même réussi, depuis le début des années 1990, à créer plusieurs institutions devant servir à promouvoir le développement durable au Canada. En effet, le gouvernement du Canada s'est bel et bien doté d'un système avancé de vérification et de consultation afin de l'orienter vers l'atteinte du développement durable. Le mandat était non seulement pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans la société pour promouvoir le développement durable, mais aussi d'agir lui-même, par le biais de ses propres ministères, de telle manière que les opérations quotidiennes du gouvernement soient à même de favoriser le développement durable comme il s'y était engagé précédemment sur la scène internationale.

Parmi ces nouvelles institutions on compte, entre autres, la création en 1995 du poste du commissaire à l'environnement et au développement durable qui est accompagné d'un processus de pétition en matière d'environnement. Le commissaire a comme tâche de passer en revue les actions du gouvernement et de faire rapport annuellement à la Chambre des Communes. De plus, depuis ce temps, 28 organismes fédéraux, agences et ministères, ont l'obligation de réviser aux trois ans leur *Stratégie de développement durable* originalement déposée en 1997, laquelle est analysée et critiquée par le commissaire. Toujours en 1995, le gouvernement fédéral publia *Le guide de l'écogouvernement*, une liste de nouvelles pratiques à acquérir afin de rendre plus écologiques ses propres pratiques. Subséquemment, en 1999, on ajouta *La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* dont le but principal visait à « renforcer le rôle de l'évaluation environnementale stratégique à l'étape stratégique de la prise de décision » en « reliant l'évaluation environnementale à la mise en œuvre des stratégies de développement durable »<sup>42</sup>. Cette procédure, supportée par la *Loi canadienne sur l'évaluation*

---

<sup>42</sup> Canada. *La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politique, de plans et de programmes*. Agence Canadienne d'évaluation environnementale.

*environnementale*, avait comme but d'inciter tant les ministres que les fonctionnaires à prendre en considération les enjeux environnementaux et les prescriptions du développement durable dès la création de tout nouveau projet.

Toutefois, dix après la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable, la titulaire du poste, Johanne Gélinas, demeurait très critique face aux réalisations du gouvernement fédéral. Cet état de fait pourrait s'expliquer par des causes à la fois fondamentales et inhérentes au système canadien, mais aussi par des causes politiques.

*Causes fondamentales du faible taux de réussite.* Afin de faire honneur à la bonne réputation que le Canada tente de dépeindre de lui-même sur la scène internationale, le gouvernement fédéral a souvent tendance à s'imposer, dans le discours, des objectifs qu'il peine ou est incapable de traduire en politiques nationales concrètes. Tout comme il n'a pas été fidèle à son ancien engagement de dédier 0,7% de son PIB en aide internationale, le gouvernement canadien a aussi échoué dans l'atteinte de la majorité des objectifs environnementaux et de développement durable qu'il s'était lui-même imposés.

Dans le domaine de l'environnement, plusieurs raisons pourraient être mentionnées pour justifier ce constat. On souligne souvent que toute « élaboration efficace des politiques publiques environnementales au Canada est entravée par le système fédéral canadien »<sup>43</sup>. En effet, puisque la constitution canadienne reste muette sur le thème des responsabilités environnementales, il y a souvent bataille de juridictions entre Ottawa et les provinces afin de déterminer à qui revient telle ou telle responsabilité. Cependant, puisque la gestion des ressources naturelles revient aux provinces, « plusieurs des problèmes les plus controversés en matière de protection environnementale et de développement durable sont de juridiction provinciale »<sup>44</sup>. À cet égard, si on le compare à d'autres systèmes politiques de type fédéral, il n'y a qu'au Canada où les « provinces

<sup>43</sup> Skogstad, Grace. *Intergovernmental Relations and the Politics of Environmental Protection in Canada*. dans Kenneth M. Holland et al. *Federalism and the Environment*. Greenwood Press, 1996, p. 125.

<sup>44</sup> Toner, Glen. *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. Dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 56.



exercent encore le rôle principal dans la réglementation environnementale prévue par le document constitutif de la fédération »<sup>45</sup>.

Comme mentionné dans la constitution, il revient au gouvernement fédéral de négocier et de signer des traités et autres ententes sur la scène internationale. Par contre, la mise en œuvre concrète de ces engagements tombe souvent dans les champs de compétence des provinces. Le rôle du gouvernement central revient donc à uniformiser et à « nationaliser » les normes provinciales. Quand, comme dans le cas du développement durable, ces traités et conventions concernent l'environnement et le domaine social, leur taux de réussite dépend de la capacité d'Ottawa à convaincre les provinces et territoires de donner suite à ces engagements. La réalité tend à démontrer cependant que les négociations provinces-territoires-Ottawa mènent souvent à des conflits, des litiges et des retards au niveau des réponses. Ainsi, le système fédéral canadien procure à Ottawa la voix pour parler sur la scène internationale et au niveau interprovincial, mais lui refuse bien souvent les outils nécessaires pour agir.

La nature de l'économie canadienne est une autre raison fondamentale qui pourrait bien expliquer le faible taux de succès du gouvernement fédéral quant à la mise en œuvre et au respect des politiques environnementales. Effectivement, l'économie canadienne « entretient une plus grande dépendance face à l'extraction et l'exportation des ressources naturelles que la plupart des économies industrialisées »<sup>46</sup>. De plus, puisque la législation canadienne confère « une grande marge de manœuvre au secteur privé » et que « celui-ci doit assumer une importante responsabilité à l'égard de nombreuses facettes du développement durable »<sup>47</sup>, l'attitude du gouvernement face au secteur privé est un enjeu-clé pour l'atteinte de résultats environnementaux significatifs. Or, Ottawa semble avoir répondu favorablement à la campagne « menée par le secteur privé, afin de limiter l'utilisation de la réglementation dans les politiques économiques et environnementales »<sup>48</sup>. Par conséquent, il n'est pas surprenant d'entendre le

<sup>45</sup> Holland, Kenneth M. . Introduction. Kenneth M. Holland et al. *Federalism and the Environment*. Greenwood Press, 1996, p. 5.

<sup>46</sup> *Ibid*, p. 55.

<sup>47</sup> Canada, 1994 *Rapport du Canada à la Commission du développement durable des Nations Unies*. Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994. Partie 1, p. 2.

<sup>48</sup> Toner, Glen. *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. Dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 57.

gouvernement fédéral faire ouvertement la promotion de mesures environnementales volontaires, axées sur la déréglementation. Cette attitude, fortement inspirée de la mouvance libérale du développement, pourrait expliquer en bonne partie les résultats décevants mentionnés par le commissaire au développement durable.

*Causes conjoncturelles et politiques du faible taux de réussite.* Le rapport 2004 de la commissaire au développement durable et à l'environnement aborde davantage les aspects structurels et politiques que fondamentaux afin de déterminer l'origine des échecs du gouvernement fédéral. En effet, selon ce rapport, « le problème n'est pas une question de savoir de quelle manière instaurer [les] améliorations » recherchées, « mais plutôt une question de priorités et de volonté »<sup>49</sup>. À l'exception de quelques rares succès, notamment en ce qui concerne l'*Agence canadienne de développement international* (ACDI), Exportation et développement Canada et les accords découlant du Protocole de Montréal sur la couche d'ozone, l'implantation du développement durable au Canada resterait encore presque totalement à faire. Ces quelques rares succès seraient attribuables à l'élaboration d'objectifs clairs et quantifiables et à un processus transparent dont l'évolution est clairement arrêtée dans le temps<sup>50</sup>. De plus, les succès rencontrés dans les dossiers mentionnés ci-dessus « sont dues seulement à l'action persistante et soutenue de l'État »<sup>51</sup>. Un engagement qui ne se retrouve pas dans la plupart des autres cas. On a qu'à penser à la question de la réduction des gaz à effet de serre, à la conservation des milieux humides, à la survie des Grands Lacs, à la protections des lacs et cours d'eau , pour n'en nommer que quelques-uns.

Ainsi, puisque les engagements « sont les fondements des stratégies »<sup>52</sup>, c'est du côté des mandats, et des budgets alloués pour les remplir, qu'il convient de diriger nos regards. Vers la fin des années 1980, où le gouvernement canadien s'engageait par le discours envers le développement durable, il confirmait au même moment par l'action

<sup>49</sup> Canada. *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des Communes - 2004*. Bureau du vérificateur général. Point de vue du commissaire, p. 2.

<sup>50</sup> *Ibid*, Points saillants, ch., 1, p. 1.

<sup>51</sup> Canada. *Développement durable : il est temps de joindre le geste à la parole*. Deuxième rapport provisoire du Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'Environnement et des Ressources naturelles. Sénat. Juin 2005, p.3.

<sup>52</sup> Canada. *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des Communes - 2004*. Bureau du vérificateur général. Point de vue du commissaire, p. 11.

son dévouement à ce qu'il appelait *l'assainissement des finances publiques*<sup>53</sup>. Cet assainissement a frappé durement Environnement Canada, à qui incombe majoritairement de faire valoir les intérêts environnementaux sur la scène fédérale. De manière plus précise, de 1994 à 1998, alors que Paul Martin était ministre des Finances à Ottawa, « le gouvernement fédéral aura réduit d'environ 32 % la taille d'Environnement Canada, coupant 1 400 postes et 234 millions au budget »<sup>54</sup>. Depuis cette époque, la tendance s'est quelque peu résorbée et l'on a pu constater un léger réinvestissement graduel dans le budget d'Environnement Canada. Plus concrètement, pour l'année budgétaire 1998-1999, la somme des crédits (en milliers de dollars) accordés au ministère de l'Environnement était de 494 273\$, alors qu'en 2005-2006 la somme avait grimpé à 835 226\$<sup>55</sup>. Néanmoins, même s'il s'agit d'une augmentation appréciable, le budget du ministère de l'Environnement ne représentait toujours en 2005-2006 que 0,45% du budget fédéral comparé à 0,33% en 1998-1999. Ce ratio est toutefois appelé à être de nouveau réduit avec l'arrivée au pouvoir des Conservateurs.

Malgré les fluctuations des budgets consentis au ministère de l'Environnement, le discours, lui, semble afficher une certaine constance. En 1995, alors qu'il était ministre des Finances et principal architecte de *l'assainissement des finances publiques*, Paul Martin déclarait dans un discours devant le comité de développement de la Banque Mondiale que « quand les ressources sont limitées, l'État doit se consacrer uniquement aux tâches qu'il est le mieux placé pour exécuter »<sup>56</sup>. Dans cette situation, l'État « doit laisser le reste aux intervenants qui disposent de moyens plus appropriés, qu'il s'agisse du secteur privé ou des organisations non gouvernementales (ONG) ». Dix ans plus tard, alors devenu premier ministre, Paul Martin expliquait devant des hauts fonctionnaires fédéraux que la « discipline financière est un principe de comportement qui nous a menés

<sup>53</sup> Ce que le gouvernement fédéral décrit comme étant des « mesures correctrices apportées par l'État pour réduire les déficits budgétaires et améliorer le ratio de la dette publique au produit intérieur brut. Tiré du glossaire du ministère des finances et disponible au [http://www.fin.gc.ca/gloss/gloss-a\\_f.html#assain\\_finpub](http://www.fin.gc.ca/gloss/gloss-a_f.html#assain_finpub)

<sup>54</sup> Toner, Glen. (2000) *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. Dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press. p. 57.

<sup>55</sup> Pour consulter les budgets de dépenses consentis au ministère fédéral de l'environnement, suivre le lien Internet suivant : <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/ESTIMf.asp>

<sup>56</sup> Canada. Notes pour une allocution du ministre des Finances du Canada, Paul Martin, devant le Comité de développement. Washington, D.C. le 9 octobre 1995

à huit années consécutives de surplus budgétaires »<sup>57</sup>. Cette austérité représente « [n]otre engagement à équilibrer les budgets » et à permettre « au Canada d'établir la force économique nécessaire à sa réussite dans le monde de demain »<sup>58</sup>.

Cette suite de surplus budgétaires a été bien évidemment le résultat d'une vision du développement hautement influencée par une vision conservatrice et néolibérale de l'État, où l'on croit que le gouvernement doit se restreindre le plus possible dans ses interventions sur les plans économique et réglementaire. Cette libéralisation s'est donc effectuée tant au niveau du financement des programmes qu'au niveau de leur gestion. Il est toutefois impératif de mentionner que ce virage a été accompli avec des préoccupations sociales et environnementales assez secondaires. En rétrospective, il appert que la « politique canadienne appliquée depuis 15 ans en matière de bien-être social est une véritable catastrophe »<sup>59</sup>. Tout en avouant que « [l]es revenus du bien-être social n'ont jamais été suffisants où que ce soit au Canada », il demeure qu'en 2004 « les montants enregistrés dans la plupart des provinces et des territoires ont toutefois atteint des minimums sans précédent »<sup>60</sup>. Du côté environnemental, l'héritage de la gouverne des années 1990 n'est guère plus reluisant. On a remarqué que, au Canada, de « 1995 à 2002, le montant de polluants toxiques dont les rejets et les transferts furent déclarés a augmenté de 49 % »<sup>61</sup>. Plus spécifiquement, les « émissions atmosphériques ont augmenté de 21 % » et les « rejets dans l'eau ont augmenté de 137 % »<sup>62</sup>. Deux constats qui, bien évidemment, mettent en doute l'étendue des accomplissements en matière de développement durable au Canada.

On peut donc percevoir que depuis le début des années 1990, la mise en œuvre simultanée du développement durable et de l'*assainissement des finances publiques* ne s'est pas faite en harmonie, mais bien plus dans l'adversité puisque l'une est chose acquise et l'autre peine encore à prendre son envol. Malgré certains succès, le

---

<sup>57</sup> *Idem*

<sup>58</sup> *Idem*

<sup>59</sup> Canada. Rapport du Conseil national du bien-être social. *Revenus de bien-être social, 2004*. Volume n° 123. Printemps 2005, révisé août 2005. p. 101.

<sup>60</sup> *Idem*

<sup>61</sup> Défense environnementale et l'Association canadienne du droit de l'environnement. *La fin d'un mythe : la pollution n'est pas en régression au Canada*. PollutionWatch, 2004.

<sup>62</sup> *Idem*

gouvernement fédéral ne semble pas avoir déployé d'efforts systématiques pour promouvoir activement une réorientation vers le développement durable et pour « encourager les fonctionnaires innovateurs et dynamiques, capables de reconnaître et d'exploiter les possibilités de favoriser le développement durable au sein de leur propre organisation »<sup>63</sup>. Le manque de volonté politique démontre que « le système et les pouvoirs en place ne comprennent pas [les menaces environnementales] ni l'urgence qu'il y a à intervenir »<sup>64</sup>. Il en résulte que « notre capacité à suivre le changement écologique a été compromise par près de dix ans de coupures dans les budgets fédéraux consacrés à la recherche et monitoring scientifique »<sup>65</sup>. Cette distance qui s'est créée entre le pouvoir exécutif et les crises environnementales semble, en effet, bien réelle et démontre en quelque sorte « la capacité décroissante du gouvernement de développer une réglementation efficace » en ce qui concerne l'environnement<sup>66</sup>. À cet égard, l'ancien ministre d'Environnement Canada, Stéphane Dion, déclarait en 2004 qu'en qualité de ministre :

« je m'occupe d'affaires environnementales depuis huit ans et je ne me souviens pas d'une seule situation où l'environnement a fait partie des discussions, si ce n'était lors d'une réunion des ministres de l'Environnement »<sup>67</sup>.

En conclusion, il semble que la mise en œuvre du développement durable au palier fédéral est déficitaire d'une volonté politique solide et d'un engagement financier à la hauteur des tâches à surmonter. Cependant, malgré ses lacunes, la situation au

<sup>63</sup> Canada. *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des Communes - 2004*. Bureau du vérificateur général. Point de vue du commissaire, p. 10.

<sup>64</sup> Elizabeth May, Directrice exécutive du Sierra Club du Canada, cité dans, Canada. *Développement durable : il est temps de joindre le geste à la parole*. Deuxième rapport provisoire du Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'Environnement et des Ressources naturelles. Sénat. Juin 2005, p.11.

<sup>65</sup> Canada. *Développement durable : il est temps de joindre le geste à la parole*. Deuxième rapport provisoire du Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Sénat. Juin 2005, p.11.

<sup>66</sup> Toner, Glen. *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. Dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 80.

<sup>67</sup> Canada. *Délibérations du comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles*. Fascicule 2 - Témoignages du 16 novembre 2004.

gouvernement fédéral peut nous éclairer sur ce qui attend le Québec en matière de développement durable. Dix ans après les mesures adoptées par Ottawa, Québec se dote de mécanismes semblables. Toutefois, malgré les similitudes, les défis que devra surmonter le gouvernement du Québec pour atteindre ses objectifs seront sûrement beaucoup plus difficiles à atteindre. Comme mentionné plus haut, les enjeux inhérents au développement durable relèvent surtout du domaine provincial et le niveau de succès dépendra en majeure partie des capacités du gouvernement du Québec de mobiliser tous les acteurs de la société pour résoudre ces problèmes. Comme au gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec a tenté de mettre en œuvre, simultanément, *l'assainissement des finances publiques* et le développement durable. Les résultats y ont-ils été plus concluants ? La prochaine section aborde cette question.

## *Le développement durable au Québec*

### *Les premiers engagements*

Le gouvernement du Québec a rapidement intégré le concept du développement durable à son discours. Si l'on peut retourner jusqu'en 1980 avec l'adoption de la *Stratégie mondiale de la conservation* pour voir le gouvernement aborder la question du développement durable<sup>68</sup>, il faudra attendre jusqu'en 1986 pour percevoir une nouvelle action du gouvernement provincial à cet égard. En effet, le ministère de l'Environnement participa alors à la tournée de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* lorsque celle-ci se présenta au Canada et y déposa « un mémoire portant principalement sur la prévention »<sup>69</sup>. De plus, le gouvernement du Québec mentionne volontiers le fait d'avoir assuré la traduction de *Our Common future* pour la francophonie, *Notre avenir à tous*.

Suite à cette publication, Québec publia plusieurs documents qui démontrèrent une bonne compréhension du concept et de ce que celui-ci implique. L'interaction entre les trois champs d'actions prioritaires, soit l'environnement, l'égalité sociale et l'économie, fut habituellement discutée correctement, même si avec le temps, le discours a surtout évolué vers la promotion de la croissance économique comme solution. En effet, de façon générale, « le gouvernement du Québec a cherché à s'assurer que les obligations environnementales des entreprises ne nuisent pas à leur compétitivité » ou encore « à la capacité des organismes locaux d'attirer les investisseurs étrangers »<sup>70</sup>. Ainsi, les discussions quant à la mise en œuvre du développement durable demeuraient dans le domaine du discours et ne faisait pas la promotion d'actions gouvernementales contraignantes à court ou à moyen terme. À titre d'exemple, en 1987, le ministère de l'Environnement publia le document intitulé *Nouveau cap environnemental, CAP :*

<sup>68</sup> Cette stratégie, qui fut mise au point par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), avait comme sous-titre « La conservation des ressources vivantes au service du développement durable ».

<sup>69</sup> Québec. *Évolution du concept de développement durable au Québec*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec.

<sup>70</sup> Québec. (2002) *Rapport du Québec sur le développement durable*. Présenté au sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud, p. 26.

*conservation, agent de progrès*, lequel n'instituait aucun changement important au sein de l'Administration ou de la société civile, mais faisait « état d'un premier engagement officiel en faveur du développement durable »<sup>71</sup>.

Néanmoins, si aucune action concrète ne fut mise de l'avant suite à la publication du rapport de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, le gouvernement confia, au début des années 1990, au ministère de l'Environnement le mandat de faire la promotion du développement durable. Ce dernier devait agir à cet égard tant au sein du gouvernement que sur les scènes intergouvernementale et internationale. Depuis cette époque, pratiquement tous les ministres de l'Environnement s'étant succédés à ce poste ont intégré dans leur discours le concept du développement durable. En 1994, Pierre Paradis, alors ministre de l'Environnement affirmait que « le ministère de l'Environnement et de la Faune s'inscrit dans la foulée du développement durable que nous souhaitons en tant que société »<sup>72</sup>. Puis, malgré un changement de gouvernement, on garde la même approche et le même discours. En 1995, Jacques Brassard nouveau ministre de l'Environnement affirme que l'« arrimage entre la protection et la conservation de l'environnement et la mise en valeur de la faune et de ses habitats s'effectue [...] très harmonieusement », et ce, sous « le chapeau du développement durable »<sup>73</sup>. En 1998, Paul Bégin, déclare que sa « responsabilité, et celle de [son] ministère, restera toujours de s'assurer, dans une perspective de développement durable, de la protection de l'environnement, de la conservation et de la mise en valeur de la faune et de son habitat »<sup>74</sup>. Puis, en 2002, son successeur André Boisclair confirme que le « développement durable est au coeur même de la mission du ministère de

---

<sup>71</sup> Italique présent dans l'original. Québec. (2002) *Rapport du Québec sur le développement durable*. Présenté au sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud, p. 59.

<sup>72</sup> Assemblée nationale. Commission permanente de l'aménagement et des équipements. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires. Le jeudi 14 avril 1994. Intervention de Pierre Paradis.

<sup>73</sup> Assemblée nationale. Commission permanente de l'aménagement et des équipements. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires 1995-1996 – CAE-8: 1-55. 10 avril 1995. Intervention de Jacques Brassard

<sup>74</sup> Assemblée Nationale. Commission permanente des transports et de l'environnement. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires 1998-1999 CTE-22: 1-31. Intervention de Paul Bégin.



l'Environnement qui veille à ce que la société québécoise puisse léguer aux générations futures un héritage naturel de qualité »<sup>75</sup>.

Cependant, durant toutes ces années, l'engagement des divers ministres de l'Environnement envers le développement durable n'a pas réussi à faire changer le processus de prise de décision du gouvernement puisque celui-ci semblait discrètement vouloir repousser tout changement qui pourrait venir contraindre ses choix législatifs et budgétaires ou, finalement, tout projet de développement. Pour donner l'impression d'agir en ce domaine, Québec eut recours à deux mesures, soit la création de groupes de travail rattachés à la *Table ronde québécoise de l'environnement* et les consultations populaires dans le cadre du *Forum de Montréal sur le développement durable*.

*Les Tables rondes de l'environnement.* En réponse aux conclusions du rapport Brundtland, la gouvernement du Canada mit sur pied les Tables rondes sur l'environnement et l'économie dont l'objectif était de « promouvoir les pratiques et principes du développement durable », notamment en « dégagant un consensus parmi les pratiques d'importants groupes et secteurs »<sup>76</sup>. Ces Tables rondes furent créées au niveau fédéral, provincial et local. Le gouvernement du Québec répondit favorablement à l'initiative et créa sa propre Table ronde afin de mettre à l'ordre du jour les enjeux du développement durable. Pour mieux « encadrer » les discussions, le nombre de personnes admises aux Tables rondes fut limité et ces dernières furent choisies par le Conseil des ministres du Québec, « afin de représenter, par leur statut, leur légitimité sociale et leur pouvoir, les principaux secteurs de la société québécoise concernée par des problèmes de protection de l'environnement »<sup>77</sup>. Plus précisément, on y retrouvait des ministres du gouvernement, des personnalités du milieu corporatif, des représentants du milieu municipal, de la mouvance syndical et des écologistes, tout cela sous la présidence de Pierre Paradis, alors ministre de l'Environnement. Cet exercice de consultation était donc adressé principalement à l'élite socio-politique et la plupart de ces activités se déroulaient

<sup>75</sup> Québec. *Rapport annuel de gestion 2001-2002*. Ministère de l'Environnement. Mot d'André Boisclair, ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau et ministre de l'Environnement, 2000.

<sup>76</sup> Canada. *Rapport du Canada à la Commission du développement durable des Nations Unies*. Ministère des Approvisionnements et Services Canada. 1994, p.4.

<sup>77</sup> Boiral, Olivier. (1994) *La stratégie québécoise de développement durable : grandeurs et illusions d'un projet de société*. dans Prades et al. (ed). *Instituer le développement durable. Étique de l'écodécision et sociologie de l'environnement*. Fides, p. 177.

à huis clos. Une approche en désaccord avec la promotion de la participation citoyenne, pourtant cruciale au bon fonctionnement du développement durable.

En revanche, si la Table ronde « avait pour mandat de proposer un plan d'action sur le développement durable [...] et de faire des pressions auprès des différents secteurs de la société québécoise, afin de favoriser l'intégration des préoccupations économiques et écologiques »<sup>78</sup>, on en vint à considérer la nécessité de créer des instances pouvant fournir une dimension plus pratique et empirique à cette démarche. Pour répondre à ce besoin, on créa au sein de la structure de la Table ronde, trois comités techniques devant pallier ces lacunes : un comité sur la production et la consommation, un comité sur l'aménagement du territoire et le milieu municipal et un comité sur les ressources naturelles.

*Le Forum.* Afin de mieux intégrer les acteurs de la société laissés pour compte dans le déroulement de ce débat, le gouvernement créa en 1990 à Montréal, le *Forum sur le développement durable* dont le but était de continuer, dans la voie des comités techniques mentionnés plus haut, à trouver des applications pratiques au développement durable. Ce forum fut, en quelque sorte, un lieu d'exposition pour des projets ponctuels d'entrepreneurs, d'individus ou d'organismes dont les gestes peinaient à s'insérer au sein d'une démarche cohérente de développement durable. Conséquemment, cela permettait au gouvernement de se retirer et de laisser à la société civile la charge d'effectuer des changements volontaires, sans cadre de référence gouvernemental. Pour certains, cette pratique cherchait d'une certaine façon à mettre en évidence « les bons coups » tandis que l'on laisse « dans l'ombre l'ensemble des pratiques non durables, qui constituent encore la plus grande part de l'activité économique et sociale »<sup>79</sup>. Pour d'autres, c'était là une façon de masquer la profondeur du problème tout en accordant une attention démesurée à des petits gestes, certes bien intentionnées, mais tout à fait minoritaires une fois comparés aux retombées d'une politique gouvernementale plus globale. Par conséquent, on en vint à mettre de côté l'élaboration du plan d'action général pour le développement durable à l'origine de la Table ronde. Comme résultat tangible de tous ces débats, le gouvernement créa le poste de sous-ministre au Développement durable. Son

---

<sup>78</sup> *Ibid*, p.174.

<sup>79</sup> *Idem*

directeur Harvey L. Mead présenta toutefois sa démission peu de temps après, « à cause d'un désaccord de principe avec le ministre » de l'époque<sup>80</sup>. En effet, en considérant les « difficultés qu'a le ministère de l'Environnement à faire accepter ses points de vue »<sup>81</sup> au Conseil des ministres, il n'est pas surprenant de voir qu'un sous-ministre au Développement durable n'ait pas été à même d'instituer des changements profonds au processus de prise de décisions. D'un autre côté, l'intérêt que portait le gouvernement à la Table ronde diminuait continuellement puis, en 1997 « après quelques années d'inactivité, cette Table était officiellement abolie »<sup>82</sup>.

Finalement, à la tenue du Sommet de Johannesburg en 2002, le gouvernement présenta un document retraçant l'évolution du concept au Québec entre 1987 et 2002. Suite à une bonne présentation du concept et de ce que celui-ci exige comme mesures concrètes, le document présenta une liste des actions du gouvernement ayant fait la promotion du développement durable. Le chapitre 7, intitulé *La mise en œuvre du développement durable* traitait cependant davantage de « politiques et stratégies sectorielles » où le terme développement durable paraissait à titre d'« orientation », d'« initiative » ou de « perspective d'action »<sup>83</sup>. Un cadre plus englobant demeurerait alors à être établi, même si le ministère de l'Environnement semblait s'être affairé à cette rédaction quelques années auparavant. En revanche, à partir de 2003, l'approche gouvernementale semblait prendre un nouveau cours. Cette nouvelle approche, reprenant l'idée précédemment abandonnée d'un cadre plus global, devait mener à l'adoption d'un Plan vert, doté d'un budget considérable. Cependant, « [é]cartant cette perspective trop environnementale », le gouvernement du Québec « a opté pour une stratégie gouvernementale de développement durable, plus englobante certes, mais plus susceptible d'ajustements aux priorités du développement économique » tout en se permettant « certaines libertés avec le concept » de développement durable<sup>84</sup>. Cette

<sup>80</sup> Radio-Canada. À vous la terre. *La biodiversité dans toutes ses couleurs*. Entretien entre Anne-Marie Dussault et Harvey Mead. 12 novembre 2005.

<sup>81</sup> Boiral, Olivier. *La stratégie québécoise de développement durable : grandeurs et illusions d'un projet de société*. dans Prades et al. (ed). *Instituer le développement durable. Étique de l'écodécision et sociologie de l'environnement*. Fides, 1994, p. 174.

<sup>82</sup> Québec. *Évolution du concept de développement durable au Québec*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec.

<sup>83</sup> Voir l'Annexe I pour la liste des actions gouvernementales en faveur du développement durable.

<sup>84</sup> Francoeur, Louis-Gilles, *Le projet de Mulcair. Un développement durable made in Québec*. Le Devoir. Édition du Samedi 27 et du dimanche 28 novembre 2004.

stratégie de développement durable s'appliquant seulement à l'administration publique se présente sous la forme du projet de loi 118 sur le développement durable et est abordé ci-dessous dans la section sur l'engagement institutionnel.

### *L'institutionnalisation du concept de développement durable*

*La mission du ministère de l'Environnement.* Au Québec, comme mentionné plus haut, le « ministre de l'Environnement est chargé d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement »<sup>85</sup>. Ce mandat lui a été confié au début des années 1990, il a néanmoins fallu attendre jusqu'en 2000 pour voir un programme gouvernemental budgété qui se référait directement au développement durable. Le *Fonds d'action québécois en développement durable* (FAQDD) consiste en un fonds que le gouvernement finance et octroie « aux organismes à but non lucratif et aux coopératives ayant dans leurs priorités le développement durable »<sup>86</sup>. Depuis sa création, environ vingt-neuf millions de dollars ont été investis à cette fin. Cependant, outre ce programme, il ne semble pas y avoir au sein du ministère d'autres programmes directement reliés au développement durable. Sur le plan organisationnel, on ne peut retracer qu'une seule instance administrative au sein du ministère qui semble reliée directement, mais pas entièrement, au développement durable. Nommément, il s'agit de la *Direction du développement durable, du patrimoine écologique et des parcs*<sup>87</sup>, laquelle est supervisée par le sous-ministre adjoint de la *Direction générale du développement durable, des évaluations et du suivi de l'environnement*. Cette structuration n'offre évidemment pas les leviers nécessaires à la création et à l'implantation d'une culture favorable au développement durable à même l'administration gouvernementale.

Toutefois, depuis le remaniement ministériel de février 2005, le ministère de l'Environnement a été renommé *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (MDDEP). Subséquemment, le ministre a présenté le projet

<sup>85</sup> *Loi sur le ministère de l'Environnement*. (L.R.Q., c. M-15.2.1). Section II, article 10.

<sup>86</sup> Fonds d'action québécois pour le développement durable. Juin 2005. Nouveaux programmes d'aide financière de 3,5 M\$ au Fonds d'action québécois pour le développement durable. Communiqué de presse.

<sup>87</sup> Autrefois *Direction du développement durable et du patrimoine écologique*

de loi 118 sur le développement durable, lequel devait être adopté durant la session parlementaire d'automne 2005. Choissant de suspendre prématurément la session pour adopter une loi spéciale sur les conventions collectives des employés du secteur public, le projet de loi fut sanctionné au printemps de 2006.

*Quel plan de développement durable pour le Québec ?* Vers la fin de l'année 2004, l'engagement gouvernemental face au développement semblait se concrétiser davantage. Abordant ce sujet lors du discours de clôture du Congrès libéral, le premier ministre avançait que le développement durable allait être implanté « au plus au sommet de l'État ». Plus concrètement, s'il a été question pendant quelque temps de mettre en œuvre un *Plan vert* accompagné d'un financement considérable, le gouvernement se ravisa et présenta un *Plan de développement durable* dont la mise en œuvre « ne devrait pas nécessiter l'injection de ressources financières substantielles dans les ministères et organismes »<sup>88</sup>. Une spécification qui peut étonner puisque avant même la rédaction du projet de loi, des intervenants en étaient venus à la conclusion que les « budgets et le personnel affectés à la gestion et à la coordination de la politique de développement durable sont insuffisants »<sup>89</sup>. Plus précisément, les principales composantes de ce plan incluent la création d'un fonds vert devant servir principalement à subventionner les organismes oeuvrant dans le domaine de l'environnement, la création d'un poste de commissaire au développement durable, un mécanisme de reddition de comptes pour la fonction publique et une stratégie de développement durable pour le gouvernement.

Comme ses composantes le démontrent, le projet de loi s'adresse principalement à l'administration gouvernementale, ce qui évacue l'aspect plus englobant qu'aurait pu présenter un projet de loi se rapprochant davantage d'une politique publique. De plus, le projet de loi vient confirmer que la promotion du développement durable sera du ressort du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, un ministère qui, selon certains, « ne dispose ni des ressources ni de l'autorité nécessaire pour convaincre les autres ministères d'une part, et n'a de juridiction que sur l'un des pôles du

---

<sup>88</sup> Québec. *Plan de développement durable. Document de consultation. Environnement Québec, 2004, p. 35.*

<sup>89</sup> Québec. *Innovation et développement durable. Les actes du colloque. Conseil de la science et de la technologie, 2002, p.9.*

développement durable, l'environnement »<sup>90</sup>. Le manque de pouvoir et l'aspect sectoriel du MDDEP ne sont pas corrigés dans le projet de loi et cette défaillance semble avoir déçu plusieurs participants à la consultation publique précédant la présentation du projet de loi puisque le MDDEP en fait mention dans son *Rapport synthèse de la consultation publique sur le Plan de développement durable du Québec*. Selon le ministère, « certains participants préféreraient voir confier la responsabilité du plan à une instance spécifiquement consacrée à cette tâche et au-dessus de tous ministères et organismes »<sup>91</sup>. Entre autres possibilités, il a été proposé que la responsabilité de la mise en œuvre du plan incombe au premier ministre. Étant donné son statut d'autorité ultime au Conseil des ministres, ceci lui permettrait d'orienter la démarche du gouvernement dans cette direction. Si tel avait été le cas, il aurait fallu que le gouvernement en vienne à établir des « instances de coordination dans tous les ministères », vraisemblablement sous la forme d'un « poste de sous-ministre adjoint au développement durable responsable des actions liées à la stratégie » de développement durable<sup>92</sup>.

*Quels principes sont à promouvoir ?* Néanmoins, afin d'encadrer la mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique, le gouvernement a choisi d'inclure dans son projet de loi, à l'article six, seize principes que celle-ci doit prendre « en compte dans le cadre de ses différentes actions ». On retrouve parmi ces principes, pour n'en nommer que quelques-uns, « santé et qualité de vie », « protection de l'environnement », « efficacité économique » et « prévention »<sup>93</sup>. La commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi a cependant permis de mettre à jour le fait que ces principes ne sont énumérés ni en ordre de priorité, ni en ordre alphabétique. Pour le Barreau du Québec, présent à la commission, ceci est problématique puisque l'on retrouve parmi cette énumération « des principes de droit coutumier ou conventionnel international et d'autres qui reflètent des valeurs, des préoccupations ou des orientations »

<sup>90</sup> Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. *Quel Plan de développement durable pour le Québec?* Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec. Les cahiers de la Chaire – collection recherche. No 02-2005. UQAM, 2005, p. 42.

<sup>91</sup> Québec. *Rapport synthèse de la consultation publique sur le Plan de développement durable du Québec*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Décembre 2005, p.14.

<sup>92</sup> *Ibid*, p.15.

<sup>93</sup> Le projet de loi omet de mentionner l'aspect de la consultation publique dont le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est garant.

adressées à la société »<sup>94</sup>. De surcroît, le libellé de l'article 7 du projet de loi prévoit que la Stratégie de développement durable du gouvernement identifiera « les principes de développement durable qui sont pris en compte par l'administration, en plus de ceux énumérés à l'article 6 et de ceux déjà prévus aux articles 152 et 186 de la Loi sur la qualité de l'environnement »<sup>95</sup>. Ceci aurait notamment pour effet de permettre « à l'administration, dans l'élaboration de sa stratégie de développement durable, de tenir compte d'autres principes de développement durable que nous ne connaissons pas et qui n'ont pas été entérinés par le législateur », ou encore d'ignorer ceux qui pourraient se présenter comme étant trop contraignants<sup>96</sup>.

*Le Fonds vert.* La création du Fonds Vert est une indication assez claire du rôle que le gouvernement veut donner à son ministère responsable. En utilisant les sommes récoltées par le ministère à l'aide de différents modes de financement, celui-ci aura le mandat de redistribuer ces sommes à travers divers organismes non gouvernementaux oeuvrant dans le domaine de l'environnement. Ces sommes ne seront pas assujetties au processus normal de budgétisation du ministère, mais seront plutôt redistribuées selon ses propres directives. Plus précisément, les sommes contenues dans ce fonds seront affectées « au financement de mesures ou d'activités que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions »<sup>97</sup>. Officiellement le ministre cherchera, à l'aide de ce fonds, « à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental » en plus « d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement »<sup>98</sup>.

L'aspect très large de cette formulation permettrait ainsi au ministre du MDDEP d'affecter les sommes du fonds à « n'importe quelle activité faisant partie du mandat du

---

<sup>94</sup> Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Consultations particulières sur le projet de loi n° 118 – Loi sur le développement durable (5)*. Intervention de Jean Piette, représentant du Barreau du Québec. Le mercredi 7 décembre 2005, 12 h 00

<sup>95</sup> *Idem*

<sup>96</sup> *Idem*

<sup>97</sup> Assemblée nationale. *Projet de loi 118. Loi sur le développement durable*. Présenté par M. Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Éditeur officiel du Québec, 2005, article 15.1.

<sup>98</sup> Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Consultations particulières sur le projet de loi n° 118 – Loi sur le développement durable (5)*. Intervention de Jean Piette, représentant du Barreau du Québec. Le mercredi 7 décembre 2005, 12 h 00

ministère » ce qui risque d'avoir pour effet « que les crédits annuels du ministère soient diminués en proportion »<sup>99</sup>. Une éventualité qui ne peut être repoussée du revers de la main puisque, questionné à ce sujet lors de l'étude des crédits en 2005, le ministre avait semblé y paraître favorable. En prenant l'exemple du financement des groupes environnementaux, le ministre avait répondu que « c'est une évidence que si je veux financer des organismes de bassin versant à travers le Fonds vert, je n'ai pas besoin de prévoir le même poste budgétaire à l'intérieur du ministère »<sup>100</sup>. La réduction continue des budgets du MDDEP semble indiquer un retour au niveau de financement des défunts Services de Protection de l'Environnement (SPE), en place jusqu'à l'arrivée du ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) en 1979. Lors de la dernière année fonctionnelle du SPE en 1978-1979, son budget avait atteint le sommet de 20 553 600\$, soit environ 0,24 % du budget total du gouvernement<sup>101</sup>. À titre de comparaison, le taux actuel de financement du MDDEP représente environ 0,32 % du budget total du gouvernement. Le MDDEP doit par conséquent assumer toutes ses responsabilités, et ce, avec un budget dont le ratio est de plus en plus comparable à celui des SPE.

Par ricochet, cette nouvelle source de financement pour le MDDEP soulève une autre question. Il s'agit ici de garder à l'esprit que « la protection de l'environnement est une responsabilité du gouvernement, qui doit être financée à même les crédits votés, chaque année, par l'Assemblée nationale, comme c'est le cas pour toutes les autres missions et responsabilités du gouvernement » ce qui implique « une question de responsabilité et d'imputabilité gouvernementales, à laquelle le gouvernement ne devrait pas pouvoir échapper en créant un fonds spécial aux revenus autonomes »<sup>102</sup>. Conséquemment, le degré de latitude dont jouira le ministre pour allouer ces fonds devrait être mieux encadré afin de diminuer les chances de voir naître du favoritisme et un trop haut niveau de pouvoirs discrétionnaires.

*Droit à un environnement sain.* L'ajout du droit à un environnement sain dans la

<sup>99</sup> *Idem*

<sup>100</sup> Assemblée nationale. Commission permanente des transports et de l'environnement. *Étude des crédits du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Le jeudi 26 mai 2005 - Vol. 38 N° 46.

<sup>101</sup> Chiffres tirés du budget d'allocation des crédits, année budgétaire 1977-1978.

<sup>102</sup> Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Consultations particulières sur le projet de loi n° 118 – Loi sur le développement durable (5)*. Intervention de Jean Piette, représentant du Barreau du Québec. Le mercredi 7 décembre 2005, 12 h 00



charte des droits et libertés de la personne du Québec n'a pas été accueilli sans réserve. Plus particulièrement certains juristes ont mentionné le fait que l'adoption du projet de loi 118 diminuera, au lieu d'agrandir, la portée de ce droit. L'article du projet de loi se lit comme suit « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité »<sup>103</sup>. Parmi les points d'interrogation suscités par cet article, on en retrouve deux qui se distinguent. Premièrement, on a questionné la « pertinence d'inclure ce droit au chapitre des *Droits économiques et sociaux* (Chapitre IV) plutôt qu'au chapitre des *Libertés et droits fondamentaux* (Chapitre I) de la charte<sup>104</sup>. Cette distinction fait en sorte que ce nouveau droit introduit par le projet de loi « ne jouit d'aucun caractère prépondérant ou quasi constitutionnel » et « a la même valeur qu'une loi ordinaire »<sup>105</sup>.

Deuxièmement, on fait remarquer que le droit à un environnement sain était déjà prévu par l'article 19.1 de la *loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et qu'un dédoublement de ce droit ne pourrait créer que de la confusion. De plus, les mesures déjà prévues par la LQE seraient bénéfiques à un plus grand éventail de personnes. Cet article se présente comme suit :

Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

<sup>103</sup> Assemblée nationale. *Projet de loi 118. Loi sur le développement durable*. Présenté par M. Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Éditeur officiel du Québec, 2005, titre II article 19.

<sup>104</sup> Centre québécois du droit de l'environnement. *Consultation sur l'avant-projet de loi sur le développement durable*. Février 2005.

<sup>105</sup> Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Consultations particulières sur le projet de loi n° 118 – Loi sur le développement durable (5)*. Intervention de Jean Piette, représentant du Barreau du Québec. Le mercredi 7 décembre 2005, 12 h 00

Le Québec en viendrait donc à posséder deux droits à un environnement sain. Le droit rattaché à la Charte serait davantage symbolique ou éducatif que juridique puisqu'il ne permettrait à un individu de « réclamer des dommages punitifs en cas d'atteinte »<sup>106</sup> que quand cette dernière est illicite et intentionnelle. La LQE, quant à elle, confère un droit « assorti d'un recours judiciaire dont peuvent se prévaloir de simples citoyens, les municipalités et le Procureur général avec un critère d'intérêt élargi pour les citoyens, un cautionnement plafonné à 500 \$ et d'autres garanties procédurales »<sup>107</sup>. Des arguments rejetés par le ministre qui, lui, voyait là un moyen d'assurer une plus grande protection pour les citoyens.

*Commissaire au développement durable.* La création du poste de commissaire au développement durable est certainement un élément important du plan puisqu'elle va permettre de marquer l'évolution du développement durable au sein du gouvernement. Toutefois, comme l'expérience du commissaire fédéral au développement durable l'a démontré, son efficacité est largement tributaire du niveau de volonté politique à palier les problèmes identifiés par le commissaire. Seule une adhésion claire du premier ministre et du Conseil des ministres face au développement durable peut assurer une quelconque pertinence à la création de ce poste. Toutefois, quand on considère l'ambivalence avec laquelle les gouvernements québécois ont appliqué les prémisses du développement durable, il est plus qu'incertain que la création du poste de commissaire soit suffisante pour instituer ce changement de culture.

*Assurer le suivi de la loi : entre indicateurs et reddition de comptes.* Dans l'année suivant celle de l'adoption du projet de loi sur le développement durable, le gouvernement devra publier sa *Stratégie de développement durable*. Cette dernière permettra au gouvernement d'avoir une vision à long terme devant l'amener à la réalisation du développement durable au sein du gouvernement. Afin de permettre un suivi de cette stratégie, le MDDEP publiera dans l'année suivant le dévoilement de la stratégie, une liste d'indicateurs permettant d'en suivre la réalisation. Il est aussi important de remarquer que le MDDEP *recommandera* l'adoption de ces indicateurs, sans toutefois pouvoir contraindre l'Administration à les adopter.

---

<sup>106</sup> *Idem*

<sup>107</sup> *Idem*

Puis, « chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en oeuvre progressive de la stratégie »<sup>108</sup>. Il semble cependant qu'aucune forme ou modèle commun ne sera imposé. Le projet de loi spécifie que le gouvernement *peut* « préciser les conditions et les modalités » des documents à être publiés, mais n'est pas tenu de le faire<sup>109</sup>. Advenant le cas où rien n'aurait été accompli au niveau d'un organisme en particulier, celui-ci n'aura qu'à en faire état dans son rapport. Dans le cas où il ne se serait pas fixé d'objectifs, un organisme n'aurait qu'à identifier les « motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été identifié pour l'année »<sup>110</sup>. Il s'agit donc d'un mécanisme de suivi assez souple et sans grande contrainte pour les entités concernées. Le manque d'incitation et l'absence d'une entité plurisectorielle pouvant fixer les objectifs auxquels les ministères et organismes devront se soumettre sont les signes avant-coureurs d'une stratégie reposant sur des objectifs généraux et peu contraignants. On peut difficilement entrevoir une stratégie de développement durable très réformatrice si les mécanismes devant en assurer le suivi sont permissifs et quasi-volontaires.

*Indicateurs et con.* Outre les mesures de suivi prévues dans le projet de loi, soit la création du poste de commissaire au développement durable et la reddition de comptes des organismes gouvernementaux suite à l'adoption de la stratégie de développement durable, le gouvernement du Québec n'a pas vraiment d'indicateurs ou de mécanismes de contrôle rattachés spécifiquement à la mise en œuvre du développement durable. Le vérificateur général a bel et bien dédié un chapitre de son rapport annuel au développement durable pour l'année 2003-2004, mais n'a pas effectué de suivi puisque cela ne fait pas spécifiquement partie de son mandat. Lors de ce rapport, le vérificateur avait toutefois porté son attention sur le *Comité interministériel du développement durable*, censé assumer quelques aspects d'un organe de contrôle de développement durable.

---

<sup>108</sup> Assemblée nationale. *Projet de loi 118. Loi sur le développement durable*. Présenté par M. Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Éditeur officiel du Québec, 2005, titre II article 15.

<sup>109</sup> *Idem*

<sup>110</sup> *Ibid*, article 17, alinéa 1.

*Le Comité interministériel sur le développement durable; efficace ?*

Subséquent au Forum sur le développement durable, le ministère de l'Environnement institua, en 1991, le *Comité interministériel sur le développement durable* (CIDD). Remplaçant d'une certaine façon le sous-ministère au Développement durable, le Comité a pour objectif de « promouvoir le développement durable au sein du gouvernement du Québec » et de « favoriser l'intégration des principes du développement durable dans les projets de politiques, de plans et de programmes au sein du gouvernement du Québec »<sup>111</sup>. La structure du comité se compose de représentants de la plupart des ministères du gouvernement du Québec et sa direction est assurée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Cependant, de par sa nature, ce comité interministériel ne peut avoir qu'une incidence très indirecte et marginale sur la prise de décisions du gouvernement. En effet, selon le vérificateur général du Québec, l'efficacité de cette assemblée ne devrait pas faire l'objet de trop d'optimisme puisque deux éléments de sa composition viennent affaiblir ses pouvoirs d'intervention. Premièrement, les membres du Comité ne se rencontrent qu'entre deux et quatre fois par année, ce qui est évidemment trop peu pour assurer une supervision soutenue. Il est impensable que ce comité puisse, en quelques séances, être apte à faire la synthèse de l'ensemble des décisions quotidiennes du gouvernement et de les réorienter, le cas échéant, vers des alternatives plus proches du développement durable. La présidence de ce comité par le MDDEP assure que le développement durable demeure à l'ordre du jour de ces rencontres, mais ce dernier se voit incapable d'en imposer l'inclusion face aux décisions des ministères présents, une « opinion [qui] est d'ailleurs partagée par certains ministères »<sup>112</sup>.

Deuxièmement, les représentants ministériels présents au comité n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour réellement influencer les politiques ministérielles. Tout au plus, les fonctionnaires présents peuvent-ils faire part à leurs supérieurs de ce qui fut discuté durant les rencontres. Pourtant, si « le comité a été créé à l'intention des sous-

<sup>111</sup> Québec. *Comité interministériel du développement durable. Mandat, fonctionnement et composition*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec.

<sup>112</sup> Québec. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004. Tome I, chapitre 3*. Vérificateur général du Québec, p. 56.

ministres adjoints des ministères, [...] ceux-ci sont rarement présents aux rencontres »<sup>113</sup>. En somme, des rencontres trop éparées et des représentants dénués de pouvoirs décisionnels contribuent au manque d'incidence concrète que pourrait pourtant détenir ce comité.

Parallèlement, le CIDD a été créé avec le mandat d'assumer un rôle de vigie pour le gouvernement en matière de développement durable. Il devrait ainsi analyser ce qui se fait sur la scène internationale, colliger toute information qu'il pourrait considérer pertinente à la mise en œuvre du développement durable au Québec et faire des propositions au gouvernement. Encore une fois, la nature ponctuelle de son mandat lui nuit et le peu de publications réalisées par le CIDD démontre en quelque sorte qu'il « ne revêt pas le caractère continu que l'on attend d'une vigie »<sup>114</sup>. Sa pertinence pourrait donc être davantage perçue comme un outil servant à inciter les organismes participants à adopter des mesures volontaires allant dans le sens du développement durable. Les séances de rencontre du CIDD peuvent aussi permettre au MDDEP d'aborder des problèmes de nature environnementale avec certains organismes gouvernementaux et de suggérer des solutions. Toutefois, le simple fait que le CIDD existe depuis quinze ans et que le gouvernement en soit toujours à une étape aussi élémentaire dans la mise en œuvre du développement durable démontre que ce comité, sous sa forme actuelle, ne sert pas les objectifs qui lui ont été assignés.

#### *Réalisation du plan : quels intervenants interpeller ?*

Afin de vérifier le degré d'incitation un gouvernement a cherché à faire adopter une approche de développement durable aux différents acteurs de la société civile, Lafferty et Meadowcroft posent deux questions. La première, de quelle manière est-ce que ce dernier a situé son initiative par rapport aux autres paliers de gouvernement et organismes oeuvrant hors du cercle gouvernemental<sup>115</sup>?

---

<sup>113</sup> *Ibid*, p. 57.

<sup>114</sup> *Ibid*, p. 59.

<sup>115</sup> Lafferty, William M. et James Meadowcroft. (2000) *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford University Press, intro p. 5.

Le plan de développement durable du gouvernement fédéral ne s'adresse qu'à sa propre fonction publique et n'entraîne aucune obligation pour les gouvernements provinciaux. Par conséquent, jusqu'à ce que le gouvernement du Québec adopte sa propre politique cohérente de développement durable, rien ne le contraint en ce sens dans sa prise de décisions.

Un aspect important du discours politique des dernières années a été de valoriser toujours davantage la décentralisation des pouvoirs de prise de décisions vers les régions et municipalités. Ces dernières se sont habituellement toujours déclarées comme étant favorables à ces changements puisque, concrètement, elles sont celles qui doivent faire face aux situations problématiques. Cette décentralisation des pouvoirs est par ailleurs un aspect important pour le succès de la mise en œuvre du développement durable. Or, si la démarche de développement durable du Québec s'adresse particulièrement au gouvernement provincial, les municipalités auront le devoir de revoir certaines pratiques. En plus de l'obligation d'augmenter substantiellement le pourcentage de recyclage lors de la collecte des déchets, la *Stratégie sur la diversité biologique* du gouvernement du Québec aura un impact certain sur les municipalités. Qu'il s'agisse de concrétiser « l'intégration, d'ici 2005, au schéma d'aménagement des MRC de la Politiques de protection des rives, du littoral et des plaines inondables » ou encore de l'atteinte du pourcentage minimal requis des aires protégées et des nouvelles exigences des plans généraux d'aménagement forestier, les municipalités seront des acteurs de première importance<sup>116</sup>. De plus, de l'avis des municipalités, il sera important lors de l'adoption éventuelle du plan de développement durable, que ce dernier soit apte à faire le pont entre l'ensemble des nouvelles obligations auxquelles elles auront à faire face. On pense notamment aux différentes politiques, stratégies et programmes mis de l'avant par le gouvernement dans le domaine de l'eau, de l'énergie, de la qualité de l'air, du renouvellement des infrastructures et de l'introduction de l'éco-conditionnalité<sup>117</sup> dans les programmes d'aide financière aux agriculteurs. Tout ceci demandera évidemment une

---

<sup>116</sup> Union des municipalités du Québec (février 2005) *Mémoire de l'UMQ portant sur l'avant-projet de loi sur le développement durable et la consultation ministérielle sur le plan de développement durable du Québec*, p. 16.

<sup>117</sup> L'éco-conditionnalité consiste en l'imposition des conditions environnementales devant être satisfaites avant l'octroi d'une subvention gouvernementale.

volonté politique affirmée, de même qu'un niveau adéquat de financement, sans quoi toutes ces réformes ne pourront avoir le succès espéré.

La deuxième question cherche à savoir quelle approche a été adoptée pour favoriser la mobilisation des plus grands acteurs de la société ? Outre les pouvoirs politiques et le secteur public, il s'agit ici de voir à quel point le gouvernement a cherché à inclure le milieu financier et industriel dans la mise en œuvre du développement durable. Jusqu'à présent, on peut constater que le gouvernement a essentiellement fait la promotion de mesures volontaires. De plus, comme on l'abordera dans le prochain chapitre, le gouvernement a surtout cherché à alléger la réglementation à laquelle sont soumises les entreprises et à faire la promotion de l'approche du pollueur-payeur. Toutefois, cette dernière ne commande pas en soi une diminution des niveaux de pollution rejetés dans l'environnement. En effet, cette mesure a l'effet pernicieux de permettre aux industries de polluer légalement tant et aussi longtemps que les coûts qui y seront rattachés seront moindres que les profits qui découleront de leurs activités polluantes. Il demeure très contestable de voir en cette approche une façon de faire du développement durable. Finalement, il est possible d'émettre le constat que jusqu'à présent, les « efforts gouvernementaux de promotion de l'éco-efficience<sup>118</sup> dans les entreprises et les organismes publics et de sensibilisation de la population au développement durable sont peu nombreux et peu de moyens lui sont consacrés »<sup>119</sup>.

#### *Agir sur la scène internationale.*

En plus de faire la promotion de l'économie québécoise sur la scène internationale par le biais de ses missions économiques, le gouvernement du Québec a participé à différents débats et rencontres internationales sur l'environnement et le développement durable. Le degré d'intervention qui lui était accordé dépendait du gouvernement fédéral, mais une délégation québécoise est habituellement présente à ce genre d'événement. À titre d'exemple, en 2002, au Sommet mondial sur le développement durable de

<sup>118</sup> L'éco-efficience est généralement décrite comme étant une manière d'optimiser l'utilisation des ressources afin de réduire les impacts négatifs des activités humaines sur l'environnement.

<sup>119</sup> Québec. *Innovation et développement durable. Les actes du colloque*. Conseil de la science et de la technologie, 2002, p.9.

Johannesburg, le gouvernement du Québec avait présenté un document portant sur la mise en œuvre du développement durable au Québec.

Cependant, outre ce type d'action, le gouvernement du Québec n'est pas un joueur central sur la scène internationale en ce qui concerne le développement durable. Il demeure que la participation à des missions économiques demeure la démarche principale par laquelle le gouvernement agit sur la scène internationale. L'engouement pour ce type de mesure est récurrent, mais il semble que les récents gouvernements y soient particulièrement dévoués. Au niveau national, des mesures comme la création du ministère du *Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*, des mesures législatives et fiscales favorables à l'investissement et la participation personnelle du premier ministre à plusieurs missions économiques à travers le monde confirment cet intérêt.

D'un point de vue organisationnel, l'abolition de *l'Observatoire de la mondialisation* suite au changement de gouvernement en 2003, démontra clairement que le PLQ n'entendait pas utiliser l'appareil gouvernemental pour questionner un tant soit peu le modèle économique néolibéral soutenant la mondialisation. La raison qui aurait poussé le gouvernement du PLQ à abolir *l'Observatoire québécois de la mondialisation* aurait été « de nature budgétaire » selon la ministre des Relations internationales<sup>120</sup>. Toutefois, selon l'opposition officielle, il aurait suffi de 1,5 million de dollars pour soutenir cet organisme. D'un autre côté, il est impossible de savoir si le Parti Québécois aurait fait un usage judicieux de cet organisme puisque l'observatoire n'a pas été à même de fêter son premier anniversaire avant sa disparition, seule la loi constitutive de l'organisme ayant été adoptée avant la tenue des élections. Finalement, le projet de loi 118 sur le développement durable reste aussi muet au sujet des interventions économiques du gouvernement sur la scène internationale.

---

<sup>120</sup> Turp, Daniel. *La mondialisation, une priorité pour tous, sauf pour le Québec*. Libre opinion. Le Devoir. Édition du jeudi 25 septembre 2003.



*Promotion d'une consommation et d'une production durables*

Malgré les discours sur la nécessité d'adopter un profil de consommation et de production économique plus responsable en matière environnementale, le gouvernement du Québec n'a pas cherché à imposer directement des changements fondamentaux à la société civile afin de restructurer son économie. Si on peut déceler ici et là quelques mesures comme la promotion de l'efficacité énergétique, un crédit d'impôts sur la consommation du bio-diésel et l'obligation pour les municipalités d'augmenter le pourcentage de recyclage des déchets qu'elles collectent, aucune action n'a vraiment été mise de l'avant pour atteindre une réforme concertée et cohérente. À cet égard, la *Stratégie gouvernementale du développement économique*<sup>121</sup> ne laisse entrevoir aucun changement majeur dans la manière qu'a le gouvernement d'orienter l'économie du Québec. On mentionne bien dans ce document que le développement durable fait partie des « défis à relever pour prospérer », mais les enjeux environnementaux ne sont pas intégrés à la stratégie de développement économique. Toutefois, suite à l'adoption du *projet de loi sur le développement durable*, le gouvernement publiera sa *Stratégie de développement durable* et on apprend que celle-ci « visera, entre autres, l'amélioration de la capacité des entreprises à produire plus efficacement »<sup>122</sup>. L'aspect environnemental du terme « efficacement » n'est en revanche pas spécifié. Seul signal clair en faveur d'une conscience environnementale, la stratégie économique présente favorablement le développement de l'industrie de l'environnement comme un moyen de réduire les problèmes environnementaux.

Puisque le gouvernement ne dispose toujours pas d'une stratégie globale de développement durable, il sera nécessaire d'adopter une perspective sectorielle afin d'analyser les actions entreprises dans le domaine de l'air, de l'eau et de la biodiversité. Comme plusieurs autres juridictions, le Québec adopta la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et confirma sa volonté de stabiliser ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Toutefois, il faudra attendre l'an 2000 pour voir le gouvernement du Québec présenter un plan d'action. Ce dernier ne devait cependant

<sup>121</sup> Québec. *L'avantage québécois. Stratégie gouvernementale du développement économique*. Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, 2005.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 17.

que s'échelonnant sur deux ans sans chercher à présenter une réforme à long terme<sup>123</sup>. Parallèlement à cela, Québec créa un programme intitulé ÉcoGESTe qui avait pour but d'inciter, à l'aide de mesures volontaires, entrepreneurs et organismes à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce programme a été annulé en 2005. Sans plan depuis, le gouvernement du Québec n'a pas été à même de présenter un plan d'action québécois avant de se présenter comme hôte à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, laquelle s'est tenue à Montréal en décembre 2005. Un tel plan aurait été nécessaire pour donner une cohérence et démontrer un certain degré d'intérêt pour une production et une consommation durables et rattraper le temps perdu en ce qui concerne les changements climatiques.

La politique nationale de l'eau devait permettre de réformer les modes d'utilisation de tous les secteurs d'activité et de donner au Québec « une vision globale de la façon dont nous désirons gérer cette richesse inestimable, dans une perspective de développement durable »<sup>124</sup>. En réponse à une liste d'actions à entreprendre pour permettre de réaliser les objectifs contenus dans *Politique nationale de l'eau* (PNE), le MDDEP dressa un bilan « satisfaisant » des réalisations obtenues, « si l'on considère les nouvelles orientations gouvernementales, l'arrivée du Plan de modernisation de l'État et un contexte budgétaire gouvernemental difficile »<sup>125</sup>. Les « bons résultats » obtenus l'ont donc été « [malgré] un faible apport en nouvelles ressources humaines et financières ». Pour mener à bien les objectifs, les analystes du MDDEP recommandent conséquemment de rendre disponibles les ressources humaines et financières nécessaires. Toujours au sujet de l'eau, le gouvernement entrevoit introduire en 2006 un mode de tarification de l'utilisation de cette dernière, mais étant donné la nature controversée de cette mesure, les actions concrètes n'ont pas été dévoilées.

Le gouvernement est aussi impliqué depuis quelque temps dans un processus de révision du mode de gestion des forêts publiques du Québec. S'il est vrai que le gouvernement se joignait aux travaux du Sommet de la terre de Rio en 1992 afin

<sup>123</sup> Québec. *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques*. Ministère de l'Environnement, 2000.

<sup>124</sup> Québec. Message du premier ministre Bernard Landry dans Québec. *Politique nationale de l'eau. L'eau. La vie. L'avenir*. Environnement Québec, 2002.

<sup>125</sup> Québec. *Mise en œuvre de la politique nationale de l'eau du gouvernement du Québec. Bilan annuel 2003-2004*. Ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2005, p.49.

d'adopter la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique*, les actions conséquentes qui devaient s'y rattacher se firent longuement attendre. Québec ne présenta qu'en 1996 le plan d'action (1996-2000) qui devait lui permettre de mettre en œuvre la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies. Toutefois, on apprenait en 2002 que le « gouvernement québécois n'a pas jugé bon, jusqu'à maintenant, de préserver plus de 0,3 % de sa forêt boréale de toute forme d'exploitation industrielle, et ce, même s'il est propriétaire de l'ensemble de cette forêt »<sup>126</sup>. En 2004, il présenta une autre stratégie<sup>127</sup> et un autre plan d'action<sup>128</sup> qui devait guider ses actions entre 2004 et 2007, notamment en ce qui concerne l'atteinte du minimum de 8 % du territoire désigné comme aires protégées. Toutefois, la démarche du gouvernement à ce sujet est généralement fortement critiquée. Pour certains, ce dernier est passé d'une performance médiocre (3%) à une performance faible (5,4%) dans la désignation de ses aires protégées. Le Québec ferait ainsi piètre figure en comparaison de « l'imposant réseau de parcs ontariens qui couvre 77 000 km<sup>2</sup> » puisque les 22 parcs québécois couvrent à peine 6 400 km<sup>2</sup> »<sup>129</sup>.

Suite à une longue série d'événements venant contester l'aptitude du gouvernement à bien gérer le secteur forestier et la diversité biologique, celui-ci créa la *Commission Coulombe* pour enquêter sur l'état de la forêt québécoise. Après plusieurs mois d'enquête, le rapport final fut rendu public et en « conclusion de l'analyse de la quantité, de la qualité et de l'accessibilité de la matière ligneuse, la Commission [fut] d'avis qu'on [assistait] à une surexploitation ligneuse des forêts du Québec »<sup>130</sup>. De plus, « cette surexploitation [fut] directement associée au fait que les aménagements sylvicoles, pour une large part, ne sont pas faits de façon adéquate »<sup>131</sup>. La Commission en vint à proposer une série de mesures pour corriger cette situation, dont une diminution des taux

<sup>126</sup> Bélanger, Louis. *Le Québec et sa forêt boréale. Cancre de la conservation ou brigand environnemental*. Le Devoir, édition du vendredi 31 mai 2002.

<sup>127</sup> Québec. *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007. Pour la mise en œuvre au Québec de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*. Environnement Québec. 2004.

<sup>128</sup> Québec. *Plan d'action québécois sur la diversité biologique 2004-2007. Pour la mise en œuvre au Québec de la stratégie québécoise sur la diversité biologique et de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*. Environnement Québec. 2004.

<sup>129</sup> Bouchard, André. Aires protégées. Où en est le Québec. *Quatre Temps*. Septembre 2005.

<sup>130</sup> Québec. Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. Rapport. Décembre 2004, p.148.

<sup>131</sup> Idem

de possibilité de coupe forestière et la création du poste de forestier en chef<sup>132</sup>. Du même souffle, les auteurs du rapport exprimèrent l'idée que « le fil directeur du développement durable des forêts du Québec doit être la gestion écosystémique », c'est-à-dire une gestion qui reconnaît et qui assure « la primauté des écosystèmes »<sup>133</sup>. La mise en œuvre des recommandations du rapport Coulombe est toujours en cours et il faudra attendre encore quelque temps avant de savoir comment le gouvernement entend s'y prendre pour réformer ce secteur ayant un poids économique et politique considérable. Une relation beaucoup plus rapprochée entre le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et le MDDEP est précisément ce qu'il faudrait chercher à accentuer pour assurer une gestion systémique des forêts et un maintien de la biodiversité. D'ici ce temps, il aurait été de bon augure d'inclure la gestion systémique comme élément directeur de la *Stratégie économique du gouvernement du Québec*. Ceci aurait notamment permis de démontrer un engagement sérieux envers une consommation et une production durables.

---

<sup>132</sup> Le gouvernement donna suite à ces recommandations en créant, en 2005, le poste de Forestier en chef et en revoyant à la baisse les calculs de possibilité forestière. En 2006, le Forestier en chef annonça la nomination d'un ingénieur forestier au poste de *Directeur de la mise en œuvre des calculs de la possibilité forestière*.

<sup>133</sup> *Ibid*, p.243.

*Chapitre 2*  
*La libéralisation de l'État*

*Fondements théoriques de la libéralisation de l'État :  
Le public comme le privé*

L'engouement du gouvernement du Québec pour la « réingénierie » de l'État s'est manifesté avec l'arrivée en poste des Libéraux lors de l'élection de 2003. On disait vouloir donner une nouvelle direction à la manière dont le gouvernement devait régir ses relations avec les citoyens et, principalement, avec les acteurs socio-économiques. En quelques mots, on voulait rompre avec les tendances jugées trop interventionnistes du gouvernement précédent. Toutefois, le concept de réingénierie n'eut ses lettres de noblesse au gouvernement que pendant un laps de temps très court. Rapidement, on décida d'opter pour un changement sémantique et on privilégia le terme « modernisation ». Il semblait en effet qu'après quelques mois, la réingénierie avait acquis une connotation négative. On remodela légèrement l'emballage, mais les changements formant la base du nouveau modèle restèrent les mêmes. Incidemment, le choix d'opter pour une modernisation, nous incite à tenir compte de ce que les gouvernements précédents avaient accomplis au nom de cette même réforme.

Pour le Secrétariat du Conseil du trésor, la modernisation est « une démarche de remise en question et de redéfinition en profondeur des programmes et des services publics pour les rendre plus efficaces, moins coûteux, et améliorer leur qualité »<sup>134</sup>. L'objectif premier de cette remise en question est de recentrer l'État sur ses missions essentielles, lesquelles sont identifiées comme étant la santé, le savoir, la prospérité, la sécurité et l'identité. Puis, on cherche à offrir des services publics de meilleure qualité, à augmenter le niveau de productivité de l'État et d'ouvrir l'État aux partenariats<sup>135</sup>. Les moyens adoptés pour arriver à combler ces objectifs passent par la révision des programmes et des organismes, la création d'agences gouvernementales et une gestion plus serrée de la performance des employés du secteur public.

Cette réforme de l'intervention gouvernementale n'est évidemment pas la création du gouvernement du Québec. Au sein de la littérature sur les réorganisations

---

<sup>134</sup> Québec. *Qu'est-ce que la modernisation ?* Secrétariat du Conseil du trésor.

<sup>135</sup> *Idem*

institutionnelles, les changements présents à l'agenda du gouvernement du Québec sont discutés depuis plus de vingt ans et ont été mis en œuvre sur la scène fédérale comme dans la plupart des pays occidentaux. Ce qui suit permettra de tracer un portrait théorique de l'origine des réformes mises de l'avant par la réingénierie, modernisation ou réinvention du gouvernement, puisqu'il s'agit, du moins au Québec, de pléonasmes. Seront donc abordés des ouvrages théoriques permettant d'en présenter l'origine, les objectifs et les instances à mettre en œuvre. Puis, en deuxième partie, le chapitre retracera le parcours du gouvernement du Québec dans l'instauration de mesures concrètes découlant de cette réforme. De plus, bien que les éléments étant abordés par la libéralisation de l'État touchent tous les secteurs, le chapitre s'attardera en particulier aux mesures affectant le régime environnemental du gouvernement. L'objectif de l'exercice sera ultimement de vérifier si les réformes soutenant la réingénierie l'ont emporté sur l'intégration du concept de développement durable au sein des institutions gouvernementales et du Cabinet. Étant donné leur poids respectifs dans la prise de décisions, les enjeux identifiés comme prioritaires par des organismes centraux comme le ministère du Conseil Exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor, font figure du meilleur indicateur pour retracer les vraies ambitions de tout exécutif gouvernemental.

### *Une définition de la gouvernance*

Les domaines d'intervention que les gouvernements choisissent d'investir ne sont pas figés dans le temps. Selon les époques, les enjeux prépondérants et les secteurs de la société réussissant le plus à orienter le discours public, les forces politiques auront tendance à élargir ou amoindrir l'étendue des actions gouvernementales. Depuis le début des années 1980, la tendance est fortement orientée vers une réduction de ces champs d'intervention. À cet égard, il semble en effet s'être imposé un consensus parmi une certaine élite politique afin de remettre en question l'autorité suprême de l'État dans des domaines d'intervention jugés non essentiels. Par ricochet, on fait la promotion de la privatisation, de la déréglementation et des partenariats public-privé afin d'alimenter la perception que l'État n'a pas sa place dans tous les aspects de l'économie nationale. Étant donné l'apparition de nouveaux acteurs émanant des secteurs privés ou parapublics dans

les processus de prise de décisions, il devient plus hasardeux de parler de gouverne traditionnelle. Avec le temps s'est donc développé une approche dite de *gouvernance*. À la base de ce concept repose la volonté de déléguer à d'autres types d'organisations plusieurs éléments des pouvoirs autrefois considérés le propre de l'État. On pourrait donc en conclure que la « gouvernance serait le fait de réseaux auto-organisés d'acteurs du secteur privé et du secteur public, incluant les acteurs gouvernementaux, sans que ceux-ci n'occupent la position centrale qu'ils occupaient dans des formes plus traditionnelles de gouverne »<sup>136</sup>. On peut considérer les activités de ces différents acteurs comme étant des « efforts réfléchis afin de guider, de gouverner, de contrôler ou de gérer certains secteurs ou certaines facettes de la société »<sup>137</sup>. En se retirant de ces domaines d'activités qu'il juge non essentiels, l'État diminue considérablement, et volontairement, son pouvoir d'intervention et de contrôle des acteurs socio-économiques.

#### *Du libre-échange à la réingénierie : tout recommencer à zéro*

Les années 1980 ont aussi vu progressivement s'imposer le libre-échange comme principal moteur de promotion de la croissance économique dans le monde et l'Amérique du Nord y a grandement contribué. Entre le moment où les discussions ont commencé entre le Canada et les États-Unis au sujet de l'adoption de l'ALE et la concrétisation de l'ALENA, les gouvernements nord américains ont changé la manière de percevoir leur propre rôle dans l'économie et dans la société en générale. À ce sujet, tous les partis politiques traditionnels du Québec finirent par s'entendre. À cet égard, le chef du Parti Québécois, parti politique se déclarant comme étant le seul parti social-démocrate au Québec, trouvait tout à son mérite d'avoir « ouvert le Canada au marché américain! » alors que « [tout] le Canada était fermé au capital boursier américain »<sup>138</sup>. Pourtant les changements qui allaient en découler n'allaient pas s'effectuer au bénéfice de tous. Les changements économiques que commande le libre-échange se retrouvent dans les travaux

<sup>136</sup> Lemieux, Vincent. *Les rôles du gouvernement dans la gouvernance*. Dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration* (2000) Centre canadien de gestion, p.127.

<sup>137</sup> Kooiman, Jan. *Modern Governance*, London, Sage, 1993, p.2. Cité dans Lemieux, Vincent. *Les rôles du gouvernement dans la gouvernance*. Dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration* Centre canadien de gestion, 2000, p.127. Traduction libre.

<sup>138</sup> Assemblée nationale. Intervention du premier ministre Lucien Bouchard. Commission permanente des institutions Cahier n°70, 3 mai 2000, pages 18



de théoriciens du management comme Nolan et Corson. Leur présentation des changements organisationnels à mettre en œuvre pour se mettre au diapason de l'air du libre-échange et du développement des technologies de la communication prend la forme de ce qu'ils appellent la *destruction créative*<sup>139</sup>. Pour eux, « la destruction créative, en règle générale, est le processus consistant à avoir recours aux nouvelles idées et à abandonner les vieilles idées correspondantes »<sup>140</sup>. Le processus qui en découle

implique l'ajout, l'élimination et le redéploiement des employés à différents niveaux et cause des changements continuels dans les rapports entre les différents niveaux hiérarchiques tandis que les relations autoritaires traditionnelles cèdent le passage à l'influence des forces du marché<sup>141</sup>.

En revanche, on laisse miroiter que les gains à atteindre sont alléchants si l'on sait suivre les prescriptions avec rigueur. En procédant à ce type de réorganisation il serait possible d'atteindre une augmentation de la « capacité de production de revenu par employé, d'environ 50 000 \$ en revenu par travailleur à 10 ou 20 fois ce montant, soit un revenu potentiel d'environ 1 000 000\$ par travailleur »<sup>142</sup>.

En encourageant l'appropriation des parts du marché local pour ensuite étendre son monopole sur des marchés étrangers, le processus de destruction créatrice vise à stimuler principalement le secteur privé. Toutefois, l'essence de ces réformes peut s'appliquer à tout type d'organisation, qu'elle soit privée ou publique.

La réingénierie découle de ce mouvement de réforme institutionnelle. Plus précisément, elle est la francisation du *reengineering*, une invention de Michael Hammer et James Champy. Ces deux auteurs américains issus du milieu du management du secteur privé tentèrent de présenter une manière pour les organisations de réinventer leur façon de produire, de vendre et d'organiser leurs produits et services. En fait, les théoriciens du nouveau management insistent sur le fait que « leurs idées s'appliquent à

<sup>139</sup> Nolan, Richard L. et David C. Croson. *Creative destruction. A six-stage process for transforming the organization*. Harvard Business School Press. Boston, 1995.

<sup>140</sup> *Ibid*, p.17

<sup>141</sup> *Idem*

<sup>142</sup> *Ibid*, p.24.

toutes les organisations [...] et les gouvernements de certains pays ont à coup sûr remarqué et repris leurs travaux »<sup>143</sup>. En faisant siennes ces prescriptions, le gouvernement du Québec en est un exemple probant.

En effet, cette nouvelle vision du management du début des années de 1990, se voulait avant tout un point de rupture par rapport à l'ancien mode d'organisation des entreprises, calqué sur le *fordisme* et la production de masse. Les auteurs de la réingénierie clament que la montée du libre-échange et l'apparition des concurrents asiatiques poussent les entreprises nord-américaines à être de plus en plus compétitives, à se réorienter vers la satisfaction du client, à miser sur les technologies de la communication et à être proactives face aux changements structurels que commandent l'économie internationale. Devant l'urgence de réduire tous les coûts inhérents au fonctionnement des organisations, la direction n'aurait d'autre choix que de chercher à atteindre une dynamique de gestion et un rendement plus efficaces. Concrètement, la réingénierie incite à tout « recommencer à zéro »<sup>144</sup>. Pour que la réforme soit réussie, il est impossible de revoir ou corriger le mode actuel puisque la réingénierie commande « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels » si l'on cherche à « obtenir des gains spectaculaires »<sup>145</sup>. Tout doit être réévalué. On remet donc en question le mode de paie des employés en faveur d'un système basé sur la performance, on cherche à revoir et à alléger les structures en privilégiant la sous-traitance tout en cherchant à se départir des tâches non rentables. De plus, on y fait la promotion de l'abolition des processus conventionnels de contrôle et de vérification qui, certes, cherche à s'assurer que « le processus est respecté mais [...] n'apporte pas de valeur ajoutée »<sup>146</sup>.

Malgré leur enthousiasme face aux vertus de la réingénierie, Hammer et Champy en vinrent à déclarer que, malgré les réussites relatées ici et là, « la plupart des sociétés qui entreprennent un reengineering échouent » et que « 50 à 70 % des organisations qui entreprennent un reengineering ne parviennent pas à en tirer les résultats spectaculaires

<sup>143</sup> Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2<sup>ème</sup> édition. Oxford University Press, p.160.

<sup>144</sup> Hammer, Michael et James Champy. *Le Reengineering. Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances Reengineering the Corporation : a Manifesto for Business Revolution*. Dunod, Paris, 1993, p.41.

<sup>145</sup> *Ibid*, p.42

<sup>146</sup> *Ibid* p.69

qu'elles en attendaient »<sup>147</sup>. La cause principale de ces échecs serait le manque de courage et de persistance de la direction. En effet, pour les auteurs, « [seul] un leadership fort, venu d'en haut, amènera ces gens [la base] à accepter les transformations entraînées par le reengineering ». Pour eux, le reingénierie « ne se produit jamais à partir de la base, c'est un axiome absolu »<sup>148</sup>. La raison avancée pour justifier cette vision *top-down* nécessaire à la mise en oeuvre est que cette dernière « n'est pas à l'avantage de tout le monde »<sup>149</sup>. Les auteurs prodiguent aussi un conseil à ceux qui chercheront à mettre en oeuvre la réingénierie : « S'attendre aux résistances et ne pas les laisser prendre le dessus est un premier pas pour les surmonter »<sup>150</sup>. Pour contrer ces résistances, Hammer et Champy fournissent un processus à suivre permettant de s'assurer que la direction gagne le soutien de ses employés. On se doit premièrement de procéder à un *appel à l'action*<sup>151</sup>. Cet appel se veut un cri d'alarme aux employés afin de leur faire comprendre l'ampleur de la chute qui guette l'organisation si rien n'est fait. La direction doit ensuite rapidement présenter une *Définition de la vision*<sup>152</sup>, un document venant exposer les solutions à apporter pour corriger la situation. Ce document doit assurer une « focalisation permanente » sur les objectifs du processus et permettre de rallier « les troupes si leur moral commence à faiblir » en leur rappelant constamment « N'oubliez pas comme ce sera bien quand nous y arriverons »<sup>153</sup>.

### *Réinventer le gouvernement*

Parallèlement aux travaux de Hammer de Champy, la transformation des organisations s'est dirigée vers les institutions gouvernementales. On cherchait à se défaire du modèle structurel hérité des années d'après-guerre et à *réinventer* l'organisation des gouvernements occidentaux afin de revoir à la baisse son interventionnisme, surtout en ce qui concerne la prestation de services au public. Les

---

<sup>147</sup> *Ibid*, p.223

<sup>148</sup> *Ibid*, p.230

<sup>149</sup> *Ibid*, p.235

<sup>150</sup> *Ibid*, p.235

<sup>151</sup> « case for action »

<sup>152</sup> « vision statement »

<sup>153</sup> *Ibid*, p. 171

travaux de Osborne et Gaebler<sup>154</sup> au début des années 1990 sont venus structurer tous ces discours portant sur la transition du modèle de l'Etat providence héritée du New Deal vers un État franchement libéral, voire néolibéral.

Pour Osborn et Gaebler, l'émergence d'une « économie mondiale, post-industrielle et axée sur le savoir a miné les anciennes réalités partout à travers le monde, créant de merveilleuses occasions et des problèmes effrayants »<sup>155</sup>. Ainsi, si la plupart des gouvernements sont pris avec des problèmes financiers et des manques flagrants de ressources, c'est avant tout dû au fait que la façon dont ils opèrent n'est plus en lien avec la réalité changeante du monde actuel. Selon ces deux auteurs, les gouvernements et organismes publics qui tirent le mieux leur épingle du jeu sont ceux qui adoptent une attitude dite de type *gouvernement entrepreneur*. Rejetant la connotation marchande du terme « entrepreneur », ils se retournent vers la définition de l'économiste français J.B. Say, plus axée vers l'efficacité et la productivité. Le secteur public et le gouvernement devraient adopter la même approche. Ainsi, un gouvernement de type entrepreneur :

est prêt à abandonner les vieux programmes et les vieilles méthodes. Il est innovateur et créatif. Il prend des risques. Il transforme les services municipaux déficitaires en opérations rentables. Il fuit les alternatives traditionnelles qui n'ont que des systèmes de survie à offrir. Il travaille en coopération avec le secteur privé. Il fait usage d'un solide sens des affaires. Il privatise. Il crée des entreprises et des activités qui génèrent des revenus. Il est axé sur le marché. Il se concentre sur l'évaluation de la performance. Il récompense le mérite<sup>156</sup>.

Bien évidemment, on cherche ici à émuler au sein du secteur public les pratiques du secteur privé. Les auteurs l'avouent eux-mêmes, ils ont beaucoup appris de théoriciens comme Peter Drucker, W. Edwards Deming, Tom Peters, et Robert Waterman, issus du

<sup>154</sup> Osborne, David and Ted Gaebler *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company Inc. Reading, Massachusetts, 1992.

<sup>155</sup> *Ibid*, p.XIX

<sup>156</sup> *Ibid*, p.18.

milieu des sciences de la gestion des affaires. Pour atteindre ce type d'État, plusieurs réformes doivent être apportées. Les éléments qui suivent en sont les prescriptions.

*Un gouvernement catalyseur*<sup>157</sup>. Les auteurs attribuent principalement deux fonctions à un gouvernement : l'élaboration de politiques (steering) et la prestation de services (rowing). Ces deux aspects demandent des ressources et occupent à différents niveaux la direction politique du gouvernement et les organismes publics. La raison pour laquelle le secteur public est incapable de conjointement mener à bien ces deux missions est qu'il ne dispose pas d'assez de ressources. Un gouvernement de type entrepreneur doit se réserver l'élaboration de certaines politiques pour mieux déléguer à d'autres types d'organismes la prestation des services. Ceci aurait pour effet de réduire les ressources dont le gouvernement nécessiterait. En d'autres termes, on « peut sous-traiter ou donner au secteur privé les services publics, mais pas la gouvernance. On peut privatiser des éléments discrets de la gouverne, mais pas l'ensemble du processus de gouvernance »<sup>158</sup>.

*Un gouvernement au service des gens*<sup>159</sup>. Il s'agit ici de remettre la gestion de problèmes ou de situations problématiques entre les mains des communautés concernées. Pour Osborn et Gaebler, il ne peut y avoir de règle mur à mur quand il s'agit de bien diriger une société. Chaque région a ses particularités et seulement en déléguant à la communauté les tâches qui la concernent, pourra-t-elle profiter de bons services. Une trop grande délégation de pouvoirs envers les professionnels du gouvernement auraient incité les gens à se déresponsabiliser face aux enjeux politiques. Un gouvernement de type entrepreneur doit se concentrer sur ses missions essentielles.

*Un gouvernement compétitif*<sup>160</sup>. Un gouvernement de type entrepreneur se doit d'introduire de la compétitivité au sein du secteur public. On fait cependant remarquer qu'il importe peu de savoir si la compétition provient d'un autre organisme public ou du secteur privé, mais plutôt d'opposer monopole et compétition. « Où l'on trouve de la concurrence, on retrouve de meilleurs résultats, un meilleur rapport coût-performance et une prestation de services supérieure »<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> *Catalytic government : steering rather than rowing*

<sup>158</sup> *Ibid*, p.45

<sup>159</sup> *Community-owned government – empowering rather than serving*

<sup>160</sup> *Competitive government*

<sup>161</sup> *Ibid*, p.79

*Un gouvernement axé sur sa mission*<sup>162</sup>. Les auteurs affirment que les gouvernements et organismes publics sont prisonniers de la structure rigide qui leur est imposée. Cette structure consiste en deux éléments : la réglementation et le cloisonnement. On fait remarquer à ce sujet que si ces restrictions ont été mises en place pour contrer certaines dérives inhérentes à la gestion des affaires publiques, elles auraient aussi le démérite d'empêcher de bonnes choses de se produire. Pour arriver à se doter d'un gouvernement de type entrepreneur qui ne s'encombrera pas de telles barrières, la première chose à faire est de se « décharger de la masse inerte que représente l'accumulation des règles, règlements et services tombés en désuétude »<sup>163</sup>. En effet, « l'objectif de la déréglementation est de retourner aux quelques couches de protection nécessaires – afin que le navire puisse *avancer* de nouveau »<sup>164</sup>. Cette proposition est habituellement liée à l'adoption d'une méthode de réglementation s'orientant davantage vers l'établissement d'objectifs, tout en s'éloignant de la prescription de moyens qui contraindraient inutilement les organisations.

*Un gouvernement axé sur les résultats*<sup>165</sup>. La plupart des institutions publiques sont financées selon les intrants jugés nécessaires au fonctionnement des programmes. Pour un gouvernement de type entrepreneur, cela n'incitera en rien la direction du secteur public à devenir plus performante. À l'opposé, financer un organisme selon ses résultats donnerait une meilleure indication du financement que ce dernier mériterait de recevoir. Le gouvernement devrait en conséquence allouer les fonds publics selon des critères de performance et de résultats. La performance se présente comme un « système de prime ou de mérite pour les individus ou groupes à haut rendement »<sup>166</sup>. Les résultats, quant à eux, incitent les organisations à réaliser qu'elles doivent développer des « systèmes de budgétisation qui financent les résultats plutôt que les intrants »<sup>167</sup>.

*Un gouvernement axé sur les clients*<sup>168</sup>. De nouveau, le secteur public doit tirer des leçons du secteur privé et chercher à satisfaire ses *clients*. À la base de ce constat repose le fait que les organismes publics ne tirent pas leurs revenus des *clients*, mais du

<sup>162</sup> Mission-driven government (Transforming rule-driven organizations)

<sup>163</sup> *Ibid*, p.114

<sup>164</sup> *Ibid*, p.115

<sup>165</sup> Results-oriented government: funding outcomes, not inputs

<sup>166</sup> *Ibid*, p.156

<sup>167</sup> *Idem*

<sup>168</sup> Consumer-driven government: Meeting the needs of the customer, not the bureaucracy

financement gouvernemental. Les entreprises, elles, doivent satisfaire leur clientèle si elles veulent survivre. En conséquence, les organismes publics devraient obtenir leur financement grâce à la tarification de leur service au lieu de la faire à travers la collecte des impôts.

*Un gouvernement entrepreneur*<sup>169</sup>. On réproouve ici la manière traditionnelle de budgéter pour les organismes publics puisque cette dernière ne tient compte que des sorties d'argent, sans prévoir aucune entrée. En appliquant les principes de tarification des services publics et d'utilisateur-payeur, il deviendrait possible pour les administrateurs publics de penser en termes de profits, et non en termes de dépenses. De manière succincte, « transformez les technocrates en entrepreneurs »<sup>170</sup>.

*Un gouvernement préventif*<sup>171</sup>. Reprenant le vieil adage voulant qu'il vaille mieux prévenir que guérir, la promotion d'un gouvernement préventif reprend en quelque sorte l'idée d'un gouvernement catalyseur mentionné ci-dessus. On affirme ici que plus les organismes gouvernementaux s'embarquent dans la prestation de services, moins ils sont à même de bien assumer leur rôle d'organisation et d'élaboration de politiques, ce qui aurait pour effet de les empêcher d'avoir une vision à long terme des enjeux et problèmes auxquels ils font face. Sur le plan financier, ceci aurait pour effet de construire des budgets à court terme, sans chercher à connaître les effets qu'auront plus tard les mesures budgétaires ou législatives adoptées. Pour contrer cette perception, un gouvernement de type entrepreneur introduirait l'obligation d'établir des projections des effets sur une période d'environ dix ans.

*Un gouvernement décentralisé*<sup>172</sup>. La décentralisation des instances de pouvoir est un thème récurrent dans la littérature traitant de réformes organisationnelles. On justifie souvent ce principe en évoquant la nécessité d'une souplesse accrue pour les organismes périphériques. En leur déléguant plus de tâches, on croit pouvoir alléger les structures décisionnelles. Le processus serait alors plus flexible, plus efficace, plus innovateur et susciterait l'appropriation du milieu de travail par les employés. Cette appropriation générerait plus de motivation, donc davantage de productivité. Parallèlement, l'évolution

<sup>169</sup> *Enterprising government: earning rather than spending*

<sup>170</sup> *Ibid*, p.205

<sup>171</sup> *Anticipatory government: Prevention rather than cure.*

<sup>172</sup> *Decentralized government: From hierarchy to participation and teamwork*

des technologies de communication et l'honnêteté des fonctionnaires auraient le mérite de faire en sorte qu'il ne serait plus nécessaire de s'en remettre entièrement à un organisme central. Il s'agirait davantage de coordonner les choix et décisions. « Les dirigeants audacieux visent instinctivement l'approche décentralisée. Ils transfèrent plusieurs décisions vers la « périphérie » [...] en les confiant aux consommateurs »<sup>173</sup>.

*Un gouvernement axé sur le marché*<sup>174</sup>. Pour un gouvernement de type entrepreneur, la meilleure façon d'intervenir dans l'économie est de structurer le marché afin de l'orienter vers des objectifs que le gouvernement se seraient fixés. À ce sujet, les auteurs prétendent que l'effondrement de l'Union soviétique « a démontré de façon saisissante la supériorité des régimes de marché par rapport aux systèmes administratifs »<sup>175</sup>. Selon Osborne et Gaebler, il s'agirait là d'un bon compromis entre la vision conservatrice qui préfère que le gouvernement n'intervienne pas dans la sphère économique et la vision plus libérale qui parfois prône l'établissement de programmes gouvernementaux. Une telle approche, intitulée *third way*, serait une « méthode classique de gouvernance de type entreprise : un gouvernement actif sans gouvernement bureaucratique »<sup>176</sup>. Pour y arriver, on présente des outils comme le partenariat public-privé, les avantages fiscaux et la modulation de la taxation selon les objectifs à atteindre.

### *Les réformes du nouveau management public (NMP)*

Le *nouveau management public* s'impose comme étant la transposition concrète au secteur public des changements organisationnels développés par les théoriciens des sciences du management. À titre de définition, « la réforme de la gestion publique consiste en des changements délibérés aux structures et processus des organisations du

---

<sup>173</sup> *Ibid*, p.251

<sup>174</sup> *Market-oriented government. Leveraging change through the market*

<sup>175</sup> *Ibid*, 283

<sup>176</sup> *Ibid*, 284



secteur public dans le but (dans un certain sens) d'en améliorer le fonctionnement »<sup>177</sup>. Le NMP est issu du milieu des années 1980 et ses sources peuvent être retracées jusqu'aux théories du *public choice* et du *professional management*<sup>178</sup>. Les premiers discours en faveur du NMP se firent entendre en Angleterre et aux États-Unis et se sont graduellement imposés depuis les années au pouvoir de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan. Qu'ils proviennent du milieu professionnel, gouvernemental ou académique, une grande variété d'acteurs ont contribué au développement de cette réforme, soit en fournissant les raisons fondamentales, les théories justificatives ou les prescriptions pour en atteindre les objectifs.

La réorganisation que propose le NMP ne peut être totalement détachée de l'époque et du milieu de travail qui l'a vu naître. En ligne directe avec la *réingénierie* et la *réinvention* du gouvernement, le NMP remet en question la pertinence du modèle bureaucratique gouvernemental traditionnel. L'État Providence est remis en question et l'on cherche à se rapprocher d'un modèle étatique libéralisé influencé par le libre-échange économique. On avance l'argument « que la mondialisation des marchés financiers et la croissance des multinationales et du libre-échange international ont affaibli le contrôle que les gouvernements nationaux » peuvent exercer sur leurs politiques économiques<sup>179</sup>. Il s'en suit une volonté politique d'abaisser au maximum les obligations fiscales, administratives et réglementaires des entreprises afin de ne pas nuire à leur compétitivité face à d'autres pays. Les gouvernements les plus axés sur cette voie iront même jusqu'à parler de la compétitivité de l'ensemble de leur pays. Les conséquences directes de ceci sont évidemment un retrait des interventions de l'État et ce, sous diverses formes. De même, selon l'OCDE, « en conséquence de la mobilité accrue des capitaux et de la compétition fiscale, le capacité de tous les gouvernements nationaux d'imposer l'actif immobilisé et le revenu du capital a été réduite »<sup>180</sup>.

L'aspect fiscal et monétaire fait donc partie intégrante de la réforme du nouveau management public. Afin de réduire les coûts de fonctionnement du secteur public, le

<sup>177</sup> Christopher Politt et Geert Bouckaert *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Deuxième édition. Oxford University Press, 2004, p.8.

<sup>178</sup> Hood, Christopher. *A Public Management for all Seasons*. Public Administration, 1991, 69:1, pp.3-19, printemps.

<sup>179</sup> *Ibid*, p.27.

<sup>180</sup> OECD *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies No.21. Paris, 1997, p.211.

NMP favorise deux solutions. Premièrement, il s'agit de délester des services alors assumés par le secteur public vers des organismes non gouvernementaux, principalement du secteur privé. En se concentrant davantage sur ses missions essentielles (*steering*), l'État réduit ses actions (*rowing*) et par conséquence, ses dépenses. Pour arriver à identifier ses missions essentielles, le NMP propose la *révision des programmes gouvernementaux*. La grille d'analyse qui sous-tend cette révision a pour but de vérifier si les programmes assumés par le gouvernement sont toujours nécessaires et s'ils devraient demeurer sous la forme présente. De manière générale, les critères d'évaluation des programmes questionnent la nécessité pour l'État d'en assurer la charge structurelle et financière, puis l'efficacité et l'efficience du programme. Si, à partir de ces critères, le programme n'est plus nécessaire, il est aboli. Si le programme est toujours jugé pertinent, on cherche à savoir si le gouvernement devrait toujours en assumer la prestation ou s'il ne serait pas plus avantageux de le déléguer à un autre type d'organisme, en se référant habituellement au secteur privé. Selon les juridictions et les mœurs politiques du moment, l'étendue de cette réévaluation varie. Ainsi, on peut envisager autant une privatisation complète ou partielle d'un système de santé public que la délégation au privé des régimes d'évaluation environnementale normalement assumés par les pouvoirs publics.

L'ancien procédé routinier de légalisation des crédits alloués aux différents ministères se présente désormais comme désuet puisque « la budgétisation est devenue plus intimement liée à d'autres processus – soit la planification, la conduite des opérations et l'évaluation de la performance »<sup>181</sup>. La façon d'arriver à ces fins peut varier selon les juridictions, et si elles ont toutes pour but d'accroître la performance et les résultats, elles représentent différentes façons de diminuer et de contrôler les dépenses des organismes gouvernementaux. Pour n'en nommer que quelques-unes, on retrouve de simples coupures de budget, le *système de financement global* et différents types de contrôle des dépenses comme le *Système de gestion des dépenses*.

La mise en œuvre du NMP est souvent présentée comme une sorte de progrès, « un symptôme de la modernisation – une force vive pour le changement »<sup>182</sup>. On cherche à se débarrasser d'une bureaucratie gouvernementale trop lourde, d'un État trop présent

---

<sup>181</sup> *Ibid*, p.68.

<sup>182</sup> *Ibid*, p.13.

dans des secteurs qui pourraient être assumés par le secteur privé tout en adaptant au sein des pratiques du secteur public des manières de faire directement empruntées du secteur privé. Comme les termes *réinventer*, *modernisation* et *transformation*, les réformes du NMP cherchent à être porteuses d'une connotation positive, « une démarche délibérée passant d'un état (passé) moins recommandable vers un état (futur) plus recommandable »<sup>183</sup>. Les objectifs vers lesquels il tendra dès lors seront :

« de faire des économies dans les dépenses publiques, d'améliorer la qualité des services publics, de rendre les activités du gouvernement plus *efficientes* et d'augmenter les chances que les politiques choisies et mises en œuvre seront efficaces »<sup>184</sup>

Pour que la plupart de ces changements se réalisent, on va préconiser une approche par le sommet (*top-down*) étant donné qu'en substance, ils ont été « conçus et exécutés par des politiciens membres de l'exécutif gouvernemental et/ou des hauts fonctionnaires »<sup>185</sup>. On retrouve ici la perception, comme chez Hammer et Champy, que le leadership devrait être assumé par la direction.

---

<sup>183</sup> *Ibid*, p.15.

<sup>184</sup> *Ibid*, p.6. Italique présent dans le texte original.

<sup>185</sup> *Ibid*, p.26.

*Modernisation, réingénierie et  
libéralisation de l'État*

*Le cheminement du gouvernement du Québec*

Les dernières années du gouvernement du Parti Québécois (PQ) de René Lévesque ont progressivement fait état d'un désaveu envers les politiques aux tendances interventionnistes qui avaient tout d'abord caractérisé le début de son mandat. C'est toutefois en 1985 avec l'élection du Parti Libéral du Québec (PLQ) dirigé par Robert Bourassa, que le gouvernement commença réellement à se réorienter avec cohésion vers un mode de gestion gouvernementale beaucoup plus près des préférences du milieu des affaires. Ayant invité les électeurs à « jouer la carte d'un nouveau style de gouvernement » lors de la campagne électorale, le PLQ avançait que ce « gouvernement allégé, cette fonction publique *libérée* de la bureaucratie seront les principaux leviers de l'État-animateur »<sup>186</sup>. D'orientation néolibérale, le programme du PLQ cherchait à se distinguer du type de gestion du PQ jugé trop lourd et bureaucratique. De plus, proclamant que l'« instabilité et la mauvaise gestion du gouvernement péquiste ont privé les québécois de milliers d'emplois qui leur reviennent », on proposa du renouveau en déclarant que les « Libéraux ont la confiance des gens d'affaires et en travaillant avec eux, ils sauront créer de nouveaux emplois permanents »<sup>187</sup>.

Pour bien marquer la rupture, « Robert Bourassa [constitua] des groupes de travail, dominés par des représentants du milieu des affaires » et « leur [commanda] trois rapports, l'un sur la déréglementation (rapport Scowen), un autre sur la privatisation (rapport Fortier) et un troisième sur la révision des organisations gouvernementales (rapport Gobeil) »<sup>188</sup>.

Le *Rapport Gobeil* proposait une réorientation de l'approche gouvernementale et partait du postulat que l'État ne devait plus servir d'outil pour la promotion d'objectifs sociaux, mais devait être ramené à sa forme la plus simple. Les auteurs du rapport

<sup>186</sup> Programme du PLQ, novembre 1985. Cité dans Jacques Bourgault et Stéphane Dion. *Étude d'une transition gouvernementale : Le cas du Québec en 1985*. Article publié dans *Prendre le pouvoir : la gestion des transitions gouvernementales*. Toronto, I.A.P.C. et C.C.M.D., 1993. p.145

<sup>187</sup> Parti Libéral du Québec. *Changeons pour du solide*. Publicité de campagne électorale de novembre 1985.

<sup>188</sup> Jacques Bourgault et Stéphane Dion. *Étude d'une transition gouvernementale : Le cas du Québec en 1985*, p.154.

perçurent une utilisation excessive des sociétés d'État pour diriger l'économie du Québec et insistèrent sur la nécessité de revoir la pertinence des ces dernières sous une grille d'analyse de type *coûts-bénéfices*. De manière générale, le *Rapport Gobeil* reflétait les préférences du milieu québécois des affaires, ce qui est peu surprenant puisque les membres du groupe de travail l'ayant rédigé en étaient originaires et pour la plupart, non élus. À la base de leur critique, reposait la perception que le gouvernement avait progressivement introduit dans l'économie « des règlements qui perturbent considérablement le fonctionnement de l'appareil productif de notre société » tout en ayant « créé un ensemble de sociétés d'État dont plusieurs ont maintenant un mandat caduc par rapport à l'évolution du développement économique »<sup>189</sup>.

En conséquence, les auteurs en vinrent à la conclusion que pour redresser une situation perçue comme étant négative, il fallait « revoir le rôle des sociétés d'État et privatiser celles qui peuvent ainsi atteindre plus efficacement leurs fins », « alléger la réglementation et éliminer celle qui a des effets dysfonctionnels »<sup>190</sup>. On insista aussi sur le fait qu'il y avait nécessité au niveau budgétaire de « réduire les dépenses et [de] mettre en place un cadre administratif qui incite à une gestion plus serrée des programmes et des institutions du secteur public ». Le rapport remettait notamment en question le système québécois d'éducation en faisant la promotion de bons d'étude au niveau primaire et secondaire, d'une très forte augmentation des frais de scolarité au niveau universitaire, de la délégation aux marchés des politiques de développement économique, du « dégraissage » de l'appareil gouvernemental et jusqu'à la promotion de la privatisation des réserves fauniques. Bien que le gouvernement n'ait pas suivi la totalité des recommandations du *Rapport Gobeil*, on peut toutefois en tirer la conclusion que ce dernier a contribué à une réorientation majeure des politiques gouvernementales. De plus, si le poste de *ministre délégué aux Finances et à la Privatisation*, découlant du *Rapport Fortier*, n'a existé que la durée du premier mandat du gouvernement Bourassa, « le programme de privatisation a touché 21 sociétés, rapportant un montant global de plus de

<sup>189</sup> Québec (1986) *Rapport Gobeil: Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales*. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, p.2.

<sup>190</sup> *Idem*

800 millions de dollars » <sup>191</sup>. On retrouve parmi les instances touchées les cas de Québécoir et de Madelipèche Inc.

L'engouement du gouvernement pour les mesures de libéralisation de l'État continua pendant le second mandat. Ce dernier présenta entre autres le rapport *Pour une rénovation de l'administration publique* du sous-ministre Roland Arpin, les propositions de Benoît Morin et ses « 242 mesures pour réduire les dépenses de l'État » et le *Vivre selon ses moyens* de Daniel Johnson en 1993.

L'année 1994 vit le Parti Québec revenir au pouvoir et malgré le discours plus social-démocrate de ce parti, les décisions prises par l'exécutif gouvernemental marquèrent une continuité vers la libéralisation de l'État. Si les deux premières années du mandat furent occupées par la question référendaire et les multiples débats l'entourant, l'arrivée de Lucien Bouchard comme Premier ministre du Québec et chef du PQ signifia le retour des réformes entreprises par le Parti Libéral sous Robert Bourassa. Le postulat qui guida les actions du gouvernement était que « l'état des finances publiques était inacceptable » <sup>192</sup>. Jacques Parizeau avait aussi décidé de s'orienter vers cet objectif, mais la tenue du référendum remit à plus tard les transformations les plus importantes. Lucien Bouchard y revint et y accorda la plus grande importance. Se référant à Sénèque qui proclamait que « Être asservi à soi-même est le plus pénible des esclavages », le Premier ministre affirma que la dette « nous asservit à nous-mêmes et, pour nous en affranchir, il faut déployer un effort considérable, un effort équitable » <sup>193</sup>. Une des raisons fondamentales pour agir dans le sens des réductions des dépenses de l'État était que ce dernier accaparait le capital afin de payer les déficits budgétaires du gouvernement, capital qui aurait dû être disponible pour l'investissement privé. Conséquemment, « si on fait en sorte qu'on diminue les dépenses de l'État, on va libérer des capitaux qui seront davantage disponibles pour l'investissement » et « l'on souhaite, sur la création d'emplois » <sup>194</sup>. En résultat, l'année 1996 au Québec fut « la première année, depuis 25

<sup>191</sup> Jacques Bourgault et Stéphane Dion. *Étude d'une transition gouvernementale : Le cas du Québec en 1985*, p.154.

<sup>192</sup> Assemblée nationale. Intervention du premier ministre Lucien Bouchard. *Commission permanente des institutions*. Cahier n°11, 30 avril 1996, pages 2.

<sup>193</sup> *Idem*

<sup>194</sup> *Idem*

ans, où un gouvernement va dépenser moins que l'année d'avant »<sup>195</sup>. Avec des coupures du plus de 2,2 milliards \$ au budget, l'année 1996 marqua le début de l'ère des restrictions budgétaires qui furent imposées à tous les ministères. Cette nécessité ressentie de « réinventer nos réseaux de santé et d'éducation, nos programmes de sécurité du revenu, notre fonction publique » allait certes nécessiter des sacrifices, mais des sacrifices affectant principalement la population<sup>196</sup>. Avec ces mesures, Lucien Bouchard avouait que

« Oui, des besoins justifiables ne seront pas tout à fait comblés. Oui, des attentes parfaitement défendables ne seront pas satisfaites. Oser choisir ensemble, oser agir ensemble, ça signifie aussi, dans certains cas, accepter quelques retraites stratégiques, quelques reculs temporaires afin de gagner, pour nous et nos enfants, la grande bataille [du redressement des finances publiques] »<sup>197</sup>.

Après avoir réduit le pouvoir d'intervention de l'État dans l'économie, et avoir drastiquement réduit les budgets des ministères, le gouvernement plaide de nouveau pour une grande réforme allant dans le sens de la libéralisation des façons de faire de l'État. Pour Joseph Facal, ministre au début des années 2000, le retrait partiel de l'État face aux préoccupations sociales est une façon de donner plus de liberté aux individus. Il justifie à ce titre un « questionnement sur les limites de la solidarité », notamment afin de savoir « jusqu'à quel point et à quel prix doit-on continuer à lutter contre les inégalités »<sup>198</sup>. Ce questionnement venant du Président du Conseil du Trésor et ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique démontre à quel point la volonté de mettre en œuvre cette « nécessaire modernisation du modèle québécois » était présente au sein du gouvernement<sup>199</sup>. En plus de promouvoir les partenariats public-privé, le plus haut dirigeant de la fonction publique estimait qu'à :

---

<sup>195</sup> *Idem*

<sup>196</sup> Assemblée nationale. Intervention du premier ministre Lucien Bouchard. Déficit budgétaire - Mesure gouvernementale – 7. Assemblée. Cahier n°1, 25 mars 1996, pages 7

<sup>197</sup> *Idem*

<sup>198</sup> Facal, Joseph. *Le pari de la vérité*. La Presse Le vendredi 6 septembre 2002

<sup>199</sup> *Idem*

court terme, nous devons simplifier, alléger, débureaucratiser la gestion des grandes missions de l'État. Nous devons confier davantage de responsabilités à des organisations communautaires, associatives ou caritatives. Il faut aussi remodeler les services publics afin qu'ils soient rapprochés des utilisateurs, mais aussi pris en charge par les collectivités locales. La multiplication d'arrangements locaux librement négociés dans le respect d'un petit nombre de principes généraux vaudra souvent mieux qu'un cadre défini et imposé centralement<sup>200</sup>.

En 2003, le nouveau gouvernement du PLQ s'est fait élire en promettant de mettre en œuvre la « réingénierie de l'État ». Le chef du parti, Jean Charest, prônait depuis longtemps la « réinvention » du gouvernement. En substance, le message disait que « L'État tentaculaire et obèse, qui se substitue à l'entreprise, aux banques et à l'initiative individuelle, c'est terminé! »<sup>201</sup>. En présentant le *Plan de modernisation 2004-2007*, le nouveau gouvernement du PLQ voulait « recentrer l'action de l'État sur ses missions essentielles »<sup>202</sup>. On peut cependant remarquer que les principaux éléments du plan de modernisation reprennent les thèmes qui ont soutenu la libéralisation de l'État depuis le milieu des années 1980. On fait référence à la révision des organismes et des programmes, à la déréglementation ou à l'allégement réglementaire, à une plus grande implication du secteur privé et à une réforme de la fonction publique.

### *Institutionnaliser la libéralisation de l'État au Québec*

Les éléments centraux de la libéralisation ont suivi au gouvernement du Québec un fil clairement identifiable tout au long des vingt dernières années. Si ce discours est encore omniprésent en 2006, c'est que cette vision du rôle et des devoirs de l'État s'est incessamment imposée comme une constante au sein de l'exécutif gouvernemental, et ce,

---

<sup>200</sup> *Idem*

<sup>201</sup> Gagnon, Lysiane. Révolution à l'horizon. La Presse - Le mardi 13 août 2002.

<sup>202</sup> Québec *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*. Secrétariat du Conseil du Trésor, 2004. Message de la présidente du Conseil du trésor.



tout parti politique confondu. Si la compréhension de base démontre que le gouvernement du Québec, principalement épaulé par le milieu des affaires, a su conserver une vision cohésive de ce qu'était la libéralisation de l'État, il est cependant surprenant de constater à quel point ces prescriptions théoriques ont été transposées en structure organisationnelles concrètes. Il est aussi vrai que l'intégralité de certaines propositions allant dans le sens de la libéralisation n'a pas été réalisée à l'intérieur d'un mandat, mais son aboutissement ou sa réalisation complète s'est souvent produite à l'intérieur du mandat subséquent ou encore à l'arrivée d'un nouveau gouvernement.

*Révision des organismes.* Le processus de révision des organismes gouvernementaux est une activité récurrente au Québec. Depuis la publication du *Rapport Gobeil* en 1986, le gouvernement a constamment revu ses structures administratives afin d'en réduire le nombre, les coûts et parfois la portée légale. Dans le cas de la création du poste de *ministre délégué aux finances et à la privatisation*, le gouvernement a pendant quatre ans mis en œuvre des recommandations découlant du *Rapport Fortier*.

En 1993, le gouvernement libéral a entrepris une nouvelle analyse dans le cadre de la préparation des crédits 1993-1994. Cette opération, appelée *Abolition, fusion et privatisation d'organismes* a été menée dans le cadre du réalignement de l'appareil public. Les résultats de cette opération furent « plutôt modestes » et finalement « les abolitions retenues concernaient des organismes inopérants et les projets de fusion furent inspirés par des considérations d'ordre budgétaire plutôt que par la volonté de réduire le nombre d'organismes gouvernementaux »<sup>203</sup>.

Quatre années plus tard, en plein cœur des années du déficit zéro, le gouvernement commande une réévaluation des programmes et crée un autre un groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux. Pour le premier ministre Bouchard, la « création de ce groupe de travail s'[est] inscrit dans notre volonté ferme de moderniser l'État québécois ainsi que de rationaliser et rendre plus efficaces les

---

<sup>203</sup> Québec. *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux. Rapport*. 1997, p.37.

organismes qui en dépendent »<sup>204</sup>. Le député Joseph Facal fut désigné président de ce groupe de travail et remit au premier ministre ce que l'on connaît maintenant sous le titre de *Rapport Facal*. À la base de ce rapport était la conviction du Conseil des ministres qu'il était temps « compte tenu du contexte budgétaire actuel et aussi des changements politiques et socio-économiques survenus depuis l'époque qui a vu naître bon nombre de ces organismes, d'en revoir le rôle et les fonctions »<sup>205</sup>. L'objectif de l'exercice était premièrement de passer en revue les 204 organismes gouvernementaux répertoriés et de procéder à « l'identification des organismes dont le maintien est absolument nécessaire pour que le gouvernement puisse adéquatement remplir ses missions essentielles ». De plus, on voulait procéder à « l'abolition des organismes dont l'existence n'est plus nécessaire », au transfert à d'autres instances des activités des organismes ne correspondant pas à des missions gouvernementales essentielles ou ne leur étant pas directement reliées » ou encore à l'intégration d'organismes aux mandats complémentaires<sup>206</sup>.

L'analyse toucha elle aussi les différents fronts de l'intervention gouvernementale et s'il est vrai que sa portée n'a pas été immense, il faut remarquer que l'exercice a servi à identifier plusieurs organismes devant être abolis, tout en identifiant des économies possibles de 33\$ millions. Cette analyse fut suivie en 2003 d'un autre rapport de Joseph Facal.

Après le changement de gouvernement en 2003, l'exécutif prit rapidement connaissance du rapport Facal. Le nouveau gouvernement libéral décida toutefois de lancer un autre processus de réévaluation des programmes et des organismes dès 2004. S'inscrivant au cœur même du processus de réingénierie, la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, avait affiché la volonté de revoir les 188 organismes gouvernementaux toujours en opération. L'opération, plus méticuleuse cette fois-ci, se ferait à un rythme de soixante organismes par année selon des priorités pré-établies. Comme les études précédentes, cette nouvelle réévaluation porterait sur la pertinence de

<sup>204</sup> Québec. Communiqué de presse. *Dans sa volonté de poursuivre la modernisation de l'État québécois, le premier ministre crée un groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*. Bureau du premier ministre, 1997.

<sup>205</sup> Québec. *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux. Rapport*. Service des communications du ministère du Conseil exécutif, 1997, p.5.

<sup>206</sup> *Idem*

l'existence même des organismes ciblés. La grille d'analyse sous-tendant cette étude questionnerait la nécessité que cette fonction demeure sous la responsabilité de l'État pour ensuite se demander s'il ne serait pas possible de la privatiser ou de la jumeler à un autre organisme. On chercherait de cette façon à simplifier l'organisation gouvernementale pour atteindre plus d'efficience, d'efficacité et promouvoir une plus grande qualité des services.

En définitive, le *Rapport Boudreau*<sup>207</sup>, qui résulta de l'examen des premiers soixante organismes, recommanda de maintenir inchangés seulement seize organismes. On proposa d'en abolir vingt-deux, d'en fusionner deux et d'en « améliorer » vingt autres. En réponse à ce rapport, seulement quatre organismes ont été « abolis sans que leur mandat ne soit transféré à la fonction publique »<sup>208</sup>. Trois de ceux-là avaient été abolis avant la publication du rapport, soit l'Observatoire québécois de la mondialisation en 2003 et La Société de sidérurgie du Québec (Sidbec) et la Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud en 2004. Finalement, seule l'abolition de la Société nationale de l'amiante serait directement reliée à ce rapport. On doit toutefois aussi ajouter au décompte quelques comités et quelques sociétés quasiment inactives. L'examen de cinquante-huit autres organismes est au programme pour 2005-2006.

*Déréglementation et allègement réglementaire.* Comme en ce qui concerne la réévaluation des programmes, le gouvernement libéral du Robert Bourassa fut le premier à réorienter résolument le gouvernement du Québec dans la voie du néolibéralisme. Pour montrer le changement d'orientation, Robert Bourassa commanda le rapport Scowen sur la déréglementation et attribua à Herbert Marx le poste de *ministre de la Justice et responsable de la Protection du consommateur et de la Déréglementation*. Le rapport Scowen proposa plusieurs mesures dont

« l'assouplissement de la loi de la santé et de la sécurité au travail,  
l'établissement du salaire minimum à un niveau comparable à celui des

<sup>207</sup> Québec. *Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005*, 2005.

<sup>208</sup> Chouinard, Tommy. *Québec: la restructuration de l'État sur la voie de garage. Seulement une poignée d'organismes sont éliminés*. La Presse, mercredi 18 mai 2005, p. A11.

principales provinces canadiennes, des restrictions importantes aux mesures anti-briseurs de grève, la levée des obstacles à la sous-traitance, l'abolition des décrets d'extension juridique des conventions collectives » et plusieurs modification de règlements touchant le secteur de la construction<sup>209</sup>.

Malgré l'opposition des syndicats, le gouvernement adopta tout de même plusieurs mesures dont les lois 119 et 31 modifiant des règlements du secteur de la construction. Ce dernier évita toutefois de toucher aux dispositions anti-briseurs de grève, même si elles « irritent au plus haut point le patronat » et ce dans le but de ne pas « compromettre la paix sociale »<sup>210</sup>. Au printemps de 1994, en fin de deuxième mandat, le gouvernement Libéral mit sur pied un groupe d'intervention formé de députés et de gens d'affaires, avec le mandat de se pencher de nouveau sur la déréglementation. Travaillant rapidement, « le groupe dépose son rapport en juin 1994 et propose une politique relative à l'activité réglementaire et des mesures concrètes d'allègement réglementaire et de simplification administrative »<sup>211</sup>. Le gouvernement voit d'un bon œil les recommandations du groupe de travail et adopte « une quarantaine de mesures visant à réduire le fardeau réglementaire imposé aux entreprises »<sup>212</sup>.

L'élection du Parti Québécois en 1994 permit au gouvernement du Québec de relancer le processus de déréglementation et d'allègement réglementaire, avec une insistance jusque là inégalée par les Libéraux. Une fois passée la période référendaire et le mandat de Jacques Parizeau, le nouveau Premier ministre et chef du Parti Québécois, Lucien Bouchard, institutionnalisa la déréglementation et l'allègement réglementaire en permanence au Conseil Exécutif. Profitant d'un consensus fragile établi lors du Sommet socio-économique de 1996 et portant sur la nécessité de réduire les dépenses et interventions de l'État, le gouvernement créa le *Secrétariat à la déréglementation*. La création de ce Secrétariat alla de pair avec la nomination d'un Groupe conseil qui devait

<sup>209</sup> Rouillard, Jacques. *Le mouvement syndical*. L'année politique au Québec 1987-1988. Université de Montréal.

<sup>210</sup> *Idem*

<sup>211</sup> Québec. *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse. Plan d'action du gouvernement du Québec en matière d'allègement réglementaire et administratif*. Secrétariat du Comité de la prospérité économique et du développement durable. Conseil du ministère exécutif, 2004, p.11

<sup>212</sup> *Idem*

recommander au gouvernement certaines mesures à prendre concernant les « irritants » administratifs, réglementaires et législatifs auxquels les entreprises étaient soumises. Les Groupes conseil successifs, tous formés à forte majorité de personnes issues du milieu des affaires, devaient aussi « conseiller le gouvernement, et plus particulièrement le premier ministre, sur tout sujet concernant l'allégement réglementaire interpellant les entreprises »<sup>213</sup>. Le mandat du Groupe conseil fut renouvelé à trois reprises et présenta quatre rapports, en 1998, 2000, 2001 et 2003. Toutefois, les travaux du secrétariat furent dénoncés par des intervenants du milieu de l'environnement, et ce, principalement à cause de la perception que les Groupes conseil ont exercé des pressions continues pour affaiblir le régime environnemental québécois. Qualifiant le bilan du Groupe Conseil de « totalement contre-productif au plan social et environnemental », trois groupes environnementaux lui exprimèrent une forte critique en plus d'en exiger le démantèlement :

« Composées de représentants du milieu des affaires, ces non-élus détiennent un veto sur toute législation qu'ils jugent contraire à leurs intérêts. Cette gouverne de la société québécoise par des intérêts privés est tout simplement contraire au principe d'autonomie et d'indépendance du législateur et à nos institutions démocratiques »<sup>214</sup>.

Malgré les critiques, le gouvernement renouvela continuellement son appui à cette instance tout en se pliant aux demandes du Groupe qui, lui, cherchait à éviter la contestation sociale et à présenter son mandat d'un point de vue plus positif. Pour les membres du Groupe conseil, le Secrétariat « a pour rôle principal de contribuer à éliminer les obstacles et les embûches posés par une réglementation parfois inutilement lourde et tracassière, davantage que d'inciter à la déréglementation »<sup>215</sup>. On suggéra en conséquence de changer le titre de *Secrétariat à la déréglementation* pour *Secrétariat à*

<sup>213</sup> Québec. Décret no 1167-97. *Concernant le nomination des membres du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire*. 11 septembre 1997.

<sup>214</sup> Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) et al. (2000) Communiqué de presse. *Groupe conseil sur l'allégement réglementaire. Une structure anti-démocratique, illégitime et contre-productive qui doit être abolie* par le gouvernement du Québec.

<sup>215</sup> *Ibid*, p.58.

*l'allégement réglementaire* afin « d'éviter bien des malentendus sur le sens de son intervention »<sup>216</sup>. Le gouvernement acquiesça.

La présence du Secrétariat à l'allégement réglementaire au sein du ministère du Conseil exécutif depuis 1996 démontre l'importance continue que représente ce processus de révision pour tous les premiers ministres depuis cette époque. Afin de bien encadrer le processus d'analyse de la déréglementation, et surtout de s'assurer que tous les ministères et organismes contribuent, le gouvernement adopta par décret *Les Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. Pour le gouvernement, ces règles représentent sa politique officielle en ce qui concerne l'allégement réglementaire et administratif. Ces normes s'appliquent effectivement à tout le processus législatif et administratif, qu'il s'agisse d'avant-projets de loi, de projets de règlement, de projets d'orientation ou de lois et règlements déjà en vigueur. Le gouvernement accorde toutefois une exception aux « règles fiscales ainsi qu'aux dispositions fixant des frais, honoraires et autres droits payables au gouvernement »<sup>217</sup>.

Globalement, le décret distingue deux types de projet pouvant avoir des effets sur les compagnies. En premier lieu, une *Analyse de l'impact réglementaire* doit être réalisée si les coûts prévus d'une mesure législative ou administrative pour les entreprises sont évalués à plus de 10 millions de dollars. Autrement, si les coûts prévus pour les entreprises sont évalués entre 1 million et 10 millions de dollars, le ministère ou organisme en question doit remplir une *Déclaration de l'impact réglementaire*. Ces deux mesures ont pour objectif d'obliger les ministères et organismes gouvernementaux à minimiser leur recours à la réglementation et à encourager l'adoption de « solutions non législatives ou réglementaires, telles l'information, l'éducation ou des mécanismes de type marché »<sup>218</sup>. On demande aussi aux législateurs des différents organismes et ministères de consulter préalablement le milieu des affaires afin d'analyser les solutions possibles.

En ce qui concerne le projet de loi 118 sur le développement durable, il semble, selon les ministères du Conseil exécutif et du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, que ce dernier n'ait pas été évalué par le *Secrétariat à*

---

<sup>216</sup> *Idem*

<sup>217</sup> Québec. Décret 751-2004. *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif, 2004, p.1.

<sup>218</sup> *Ibid*, p.2.

*l'allégement réglementaire*. Si tel est effectivement le cas, l'impact du projet de loi sur la société civile sera en effet bien mince. En ne se qualifiant pas même pour une déclaration de l'impacte réglementaire, il faut en comprendre que ses impacts en termes financiers seront moindres que 1 million de dollars pour l'ensemble de la société civile. Pris à la grandeur de la province, il est donc fort peu probable que ce projet de loi suscite quelque changement important que ce soit, ni pour le gouvernement, ni pour le secteur incorporé.

Ce processus d'allégement réglementaire est récurrent et toute institution gouvernementale y étant soumise « doit rendre publics, dans son plan stratégique, ses engagements en matière d'allégement réglementaire ou administratif à l'égard des entreprises »<sup>219</sup>. Ceci, en plus du moratoire sur la réglementation recommandé par le Groupe conseil et en vigueur depuis 2002, prend la forme d'un cadenas que s'impose volontairement gouvernement sur l'activité à la base de son existence, c'est-à-dire la législation et la réglementation. De plus, afin d'ajuster la réglementation aux préférences du milieu des affaires, le gouvernement a adopté le principe que « les exigences doivent convenir à la taille de l'entreprise et être modulées en fonction de celle-ci »<sup>220</sup>. On devra être moins exigeant avec des PME qu'avec des entreprises du plus gros calibre, même si ceci consiste en une nuance dont les milieux récepteurs naturels peuvent difficilement s'accommoder.

La promotion du libre-échange dans le cadre de l'ALENA a elle aussi été incorporée au sein du processus de législation puisque les exigences législatives et administratives du Québec doivent demeurer « compétitives » et ne « devraient pas être plus élevées que celles des principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment l'Ontario et les États américains limitrophes »<sup>221</sup>.

L'allégement réglementaire s'attaque aussi à la réglementation actuelle par le biais des rapports du *Groupe conseil sur l'allégement réglementaire*. Comme mentionné précédemment, le premier rapport fut commandé par décret peu de temps après la création du *Secrétariat à la déréglementation*. Le premier groupe conseil était constitué de onze membres dont deux membres syndicaux et neuf membres du milieu des

---

<sup>219</sup> *Ibid*, p.4.

<sup>220</sup> *Idem*

<sup>221</sup> *Idem*

affaires<sup>222</sup>. Le premier rapport fut déposé en 1998 et contenait des recommandations abordant un vaste éventail d'éléments qui « irritaient » les entreprises. Parmi d'autres domaines de réglementation, la réglementation environnementale y était particulièrement critiquée et des propositions furent avancées afin de « simplifier les procédures et minimiser les charges administratives des entreprises »<sup>223</sup>. Le constat auquel en venait le rapport était de *simplifier* le régime tout en remettant en question le bien-fondé de « l'application parfois trop tatillonne » de la réglementation »<sup>224</sup>. En conséquence, on recommandait au gouvernement de

procéder rapidement à une réforme du régime d'évaluation environnementale, de façon notamment à simplifier la procédure, à ne l'appliquer qu'aux projets d'investissement publics ou privés majeurs et à réduire de façon significative les coûts et les délais qui y sont associés pour les entreprises<sup>225</sup>.

À titre d'exemple de recommandation, le rapport de l'an 2000 du Groupe conseil, publié peu de temps après la sortie du documentaire *l'Erreur Boréale* sur la gestion gouvernementale de la forêt publique québécoise, proposa au nom de l'industrie forestière que cette dernière « devrait assumer la responsabilité de réaliser la planification forestière (incluant le calcul de la possibilité forestière), le contrôle et le suivi des interventions »<sup>226</sup>. De surcroît, elle invitait le ministère des Ressources naturelles (MRN) à « revoir son engagement dans le domaine des forêts, à assouplir sa législation et sa réglementation et à alléger son cadre administratif »<sup>227</sup>.

On peut aussi retrouver à la base des travaux des Groupes Conseil l'insistance de ne plus légiférer en fonction des moyens, mais plutôt des objectifs. Le gouvernement du

<sup>222</sup> Les deux membres de syndicats se retirèrent du Groupe Conseil avant la publication du rapport.

<sup>223</sup> Québec. *Rapport du Groupe Conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec*, 1998, p.24.

<sup>224</sup> Québec *Simplifier les formalités administratives – Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2000, p.6.

<sup>225</sup> *Ibid*, p.28.

<sup>226</sup> *Ibid*, p.33.

<sup>227</sup> *Idem*



Québec en prit note. Il commanda un rapport<sup>228</sup> à ce sujet auprès de juristes et de membres du MRN et du MENV et finit en 2004 par en inclure le principe parmi les *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. À cet égard, on peut y lire que toute nouvelle exigence pour les entreprises devra chercher à « minimiser ses coûts » tout en s'assurant que « la solution doit être axée sur des résultats plutôt que sur des moyens »<sup>229</sup>.

De manière générale, les rapports des Groupes conseil ont constamment critiqué la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). À ce sujet, plusieurs des demandes du Groupe conseil tentaient d'inciter le gouvernement à modifier les articles 22 (demande de certificat d'autorisation) et 31.5 (procédure d'évaluation environnementale) de la LQE. On reprocha généralement au gouvernement la lourdeur de ces procédures, la trop grande quantité d'informations exigées et les délais trop importants avant de recevoir les permis et autorisations requises. De plus, on chercha à soutirer du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* des « projets de moindre envergure, dont les impacts sont maintenant bien connus et sans conséquences notables sur l'environnement »<sup>230</sup>. Ceci sera repris dans le plan de modernisation du gouvernement du Québec, prouvant par le fait même que le ministère de l'Environnement « est de plus en plus sensible aux préoccupations des entreprises et qu'il comprend les problématiques vécues par celles-ci ». En revanche, le rapport prit aussi soin de mentionner, qu'à regret, « certains secteurs du Ministère ne participent pas encore à ce changement de culture »<sup>231</sup>.

Le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) a aussi été la cible de critiques du Groupes Conseil. On le critiqua principalement sur deux bases dont la première remettait en question l'étendue jugée trop large de l'analyse des projets y étant soumis. En effet, les membres constatèrent que « la procédure ouvre souvent la porte à

<sup>228</sup> Québec. *La réglementation par objectifs. Propositions du groupe de travail Justice – Secrétariat à l'allégement réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif, 2001.

<sup>229</sup> Québec. *Décret 751-2004. Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif, 2004, p.2.

<sup>230</sup> Québec. *La simplification des formalités administratives : une nécessité pour l'économie. Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2001, p.21.

<sup>231</sup> *Idem*

des demandes d'études jugées exagérées, sur des considérations souvent éloignées de l'environnement » dont « le promoteur du projet à l'étude fait souvent les frais »<sup>232</sup>.

La deuxième critique concerne le ralentissement que ce processus de consultation impose à la réalisation de projets de développement. Pour le Groupe conseil, les délais découlant de cette procédure, à laquelle doivent s'ajouter l'étude d'impact et l'ensemble du « processus décisionnel gouvernemental et ministériel, demeurent beaucoup trop longs et sont encore susceptibles de nuire à la réalisation de grands projets d'investissements privés, précisément là où le Québec accuse un retard historique »<sup>233</sup>. Le gouvernement donna suite à ces demandes. On peut effectivement lire dans le *Plan de modernisation 2004-2007*, que le gouvernement veut « optimiser » la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et « *réduire les délais d'examen, tout en maintenant la rigueur des règles d'évaluation* »<sup>234</sup>. Afin « de réduire le temps d'analyse des projets soumis » au BAPE, « le gouvernement entend favoriser le recours à la médiation environnementale » et procéder à la catégorisation des projets, « de telle sorte que le savoir-faire développé dans l'évaluation d'un projet soit mis à profit afin de réduire le temps de traitement des projets de même nature »<sup>235</sup>. Une façon de dire que les projets ne seront plus analysés selon leurs particularités propres, mais davantage selon un patron général qui réduirait l'étendue de l'analyse. Cette nouvelle approche apparaît au moment où on peut dénoter une tendance du gouvernement à vouloir limiter le recours au BAPE ainsi qu'à restreindre l'étendue de ses analyses. Le cas du prolongement de l'autoroute 25 peut être cité en exemple.

Parallèlement à la demande de réduire la portée de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le Groupe conseil demandait en 2003 que le « ministère de l'Environnement veille à ce que l'application de la procédure d'évaluation environnementale ne soit pas l'occasion d'exiger des promoteurs des études exhaustives injustifiées »<sup>236</sup>. Cette dernière demande s'effectuait dans la même lignée que la

<sup>232</sup> Québec. *Simplifier les formalités administratives – Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2000, p.12.

<sup>233</sup> *Idem*

<sup>234</sup> Québec. *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*. Secrétariat du Conseil du Trésor, 2004, p 64.

<sup>235</sup> *Idem*

<sup>236</sup> Québec. *Une administration plus attentive aux entreprises. Pour créer plus d'emplois et de richesse. Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2003, p.30.

réduction de l'article 2 du règlement qui précise la nature des projets soumis à l'évaluation environnementale. Pour atteindre l'idéal, le Groupe conseil propose aussi de procéder à un changement de mentalité afin d'« [inculquer] à l'administration publique une préoccupation « entreprise » »<sup>237</sup>. On y fait aussi remarquer que la

« réforme engagée par le gouvernement en 2000 en vue de moderniser la gestion publique est de nature à favoriser la simplification administrative et l'amélioration des services, grâce à son orientation « clientèle » et à ses instruments tels le Plan d'amélioration des services et la Déclaration de services aux citoyens »<sup>238</sup>.

Cette modification souhaitée de la culture gouvernementale serait possible si le gouvernement « se dote d'instruments appropriés pour intégrer les préoccupations des entreprises et prendre la mesure des progrès accomplis et de leurs effets sur les entreprises »<sup>239</sup>. Ces instruments sont bien sûr le *Secrétariat à l'allégement réglementaire* et les quatre rapports des Groupes conseil. Cependant, on propose de créer un outil additionnel qui permettrait au Groupe Conseil de formuler, sur demande du gouvernement, « des avis sur des projets de réglementation ou sur des réglementations pouvant affecter les entreprises »<sup>240</sup>.

En somme, le processus d'allégement réglementaire et de déréglementation est un aspect important des préoccupations du Cabinet. D'ici la rédaction d'un nouveau rapport, le gouvernement du Québec a compilé l'ensemble des recommandations des Groupes conseil (2000 et 2001) ayant été mises en œuvre et en vient à la conclusion que seulement 12 % d'entre elles ont été abandonnées. Néanmoins, le gouvernement du Québec « ne peut se satisfaire du chemin parcouru »<sup>241</sup> et « est déterminé à poursuivre ses efforts et

---

<sup>237</sup> *Ibid*, p.51.

<sup>238</sup> *Ibid*, p.57.

<sup>239</sup> *Idem*

<sup>240</sup> Québec. *Une administration plus attentive aux entreprises. Pour créer plus d'emplois et de richesse. Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2003, p.58.

<sup>241</sup> Québec. *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse. Plan d'action du gouvernement du Québec en matière d'allégement réglementaire et administratif*. Secrétariat du Comité de la prospérité économique et du développement durable. Conseil du ministère exécutif, 2004, p.12

même à donner une nouvelle impulsion au processus d'allégement réglementaire »<sup>242</sup>. Ainsi, le gouvernement changea le titre de *Secrétariat sur l'allégement réglementaire* pour *Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable*. Malgré la connotation environnementale de ce titre, le Secrétariat ne s'occupe d'environnement qu'à travers le prisme de l'allégement réglementaire. En effet, son mandat ne précise aucunement l'amélioration ou la protection de l'environnement, mais assume tout simplement les mêmes fonctions que l'ancien *Secrétariat à l'allégement réglementaire*<sup>243</sup>. Du reste, cette distorsion du concept de développement durable se confirme dans le *Plan d'action du gouvernement en matière d'allégement réglementaire et administrative* publié en 2004. On peut notamment y lire que l'allégement réglementaire aura pour résultat de créer un « environnement propice à la création d'emplois et de la richesse en même temps que l'assurance d'un développement économique durable au profit des générations futures »<sup>244</sup>.

*Modernisation du régime de protection de l'environnement.* La remise en question du régime de protection de l'environnement est à l'ordre du jour au ministère de l'Environnement depuis 2001. En effet, l'« émergence du concept de développement durable, le développement des connaissances environnementales, la libéralisation des marchés, les revendications avisées des citoyens et des entreprises »<sup>245</sup> ont incité le gouvernement à revoir un régime datant des années 1970. À cet égard, le « Ministère s'est engagé à moderniser le régime québécois de protection de l'environnement et plus particulièrement la *Loi sur la qualité de l'environnement* »<sup>246</sup>. Se faisant directement l'écho du processus d'allégement réglementaire et déréglementation, le ministère a dû suivre les règles imposées par le ministère du Conseil exécutif en faisant sa part pour « moderniser » ses interventions. Pour le MDDEP, cette modernisation s'effectue principalement en accélérant ses analyse et en appliquant la logique de réglementation par objectifs, ce qui laisse libre cours aux entreprises de décider elles-mêmes comment

<sup>242</sup> *Ibid.*, p.13

<sup>243</sup> Pour une description du mandat du Secrétariat, voir l'Annexe II.

<sup>244</sup> Québec. *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse. Plan d'action du gouvernement en matière d'allégement réglementaire et administrative*. Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable du ministère du Conseil exécutif, 2004, p.31.

<sup>245</sup> Québec. Rapport annuel de gestion 2001-2002. Ministère de l'Environnement, 2002, p. 37.

<sup>246</sup> *Ibid*

elles entendent se conformer aux règles environnementales. Pour le gouvernement du Québec, la modernisation du régime passerait notamment par :

l'atteinte de résultats plutôt que du contrôle des processus, par l'adoption de rigoureux mécanismes de reddition de comptes, par un meilleur partage des responsabilités avec la société civile à l'égard de la protection de l'environnement et par l'amélioration continue de performances qui tiennent compte de la capacité des milieux récepteurs<sup>247</sup>.

Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement avait mis sur pied un *Comité directeur ministériel* qui devait être chargé de proposer les changements législatifs jugés nécessaires à la modernisation du ministère de l'Environnement. Cette organisation semble avoir perduré jusqu'en 2004, date où le gouvernement réforma la structure du ministère. Outre la création des deux nouvelles agences mentionnées plus bas, il greffa à la structure une nouvelle instance administrative intitulée *Équipe dédiée à la modernisation de la LQE*. Même si la signification précise de la *modernisation* n'est pas explicitée dans le Rapport de gestion 2004-2005, on peut y lire que le ministère est allé chercher « l'expertise de personnes issues de divers milieux concernés, notamment celui des affaires et de l'environnement » afin d'« enrichir » ses travaux<sup>248</sup>. L'avant projet de loi qui découlera de ces travaux devrait être ensuite étudié par « un groupe consultatif externe qui formulera des recommandations sur le projet de modernisation du régime de protection de l'environnement »<sup>249</sup>. Néanmoins, malgré le fait que les éléments précis constituant cette modernisation ne soient pas précisés, il serait logique d'assumer que ces changements s'effectueront dans le même sens que la réforme administrative et réglementaire menée par le ministère du Conseil exécutif et le Conseil du Trésor. D'ailleurs, cette modernisation du régime environnemental est abordée à plusieurs reprises dans le document *Plan de modernisation 2004-2007* du Conseil du Trésor. On peut y lire que depuis 1997 « trois groupes conseils sur l'allégement réglementaire

---

<sup>247</sup> *Ibid*

<sup>248</sup> Québec. *Rapport annuel de gestion 2004-2005*. Ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2005, p. 30.

<sup>249</sup> *Idem*

formés de personnes issues des milieux financier et syndical, se sont succédé pour aviser le gouvernement en la matière »<sup>250</sup>. Puisque l'allégement réglementaire fait partie intégrante des mesures prises par le *Plan de modernisation 2004-2007*, il ne serait pas surprenant de voir que les changements apportés à la *loi sur la qualité de l'environnement* soient teintés de ces recommandations.

*Partenariats public-privé.* La promotion des partenariats public-privé est un élément central de la modernisation de l'État au Québec. Si le gouvernement n'a commencé à en faire un cheval de bataille qu'en 2003, la pratique était bien présente depuis plusieurs années. Ainsi, il reviendrait à « Jacques Léonard d'avoir, le premier, ouvert la fonction publique à l'idée des partenariats privé-public » alors qu'il agissait à titre de *ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et de Président du Conseil du trésor* entre 1995 et 2001<sup>251</sup>.

Le projet de loi constitutif de l'*Agence des partenariats public-privé du Québec*, ou *PPP Québec*, fut adopté en décembre 2004 et les dispositions relatives à son fonctionnement furent établies au printemps de 2005. Il s'agit de la première initiative visant à institutionnaliser le recours aux partenariats public-privé (PPP) dans le processus gouvernemental, mais il aurait été question pendant le processus de rédaction du projet de loi de forcer les ministères et organismes à avoir recours aux partenariats public-privé. Ainsi, à l'origine, on a mentionné que le libellé du texte de loi spécifiait que tout organisme public « [devait] recourir aux services de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de ses projets d'infrastructures, pour le choix de ses partenaires, ainsi que pour la négociation et la conclusion de ses contrats de partenariat »<sup>252</sup>. Cependant, afin de faciliter l'acceptation du projet, le gouvernement aurait plutôt décidé d'octroyer à l'agence la fonction de *conseiller* « le gouvernement sur toute question relative au partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne la

<sup>250</sup> Québec. *Les rapports des groupes conseils sur l'allégement réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif.

<sup>251</sup> Facal, Joseph. *La réingénierie : la chèvre, le chou et quelques questions*. Les Affaires. Le samedi 15 mai 2004.

<sup>252</sup> Chouinard, Tommy. *Commission parlementaire sur le projet de loi 61 - L'Agence des PPP ne serait pas incontournable*. Le Devoir. Édition du mercredi 3 novembre 2004.

sélection et la priorité de réalisation des projets »<sup>253</sup>. On lui assigne aussi une fonction de vigie puisqu'elle « recueille et analyse des informations sur les expériences de partenariats public-privé conduites au Canada et à l'étranger »<sup>254</sup>.

Pour l'instant, les projets mis de l'avant sous la forme de PPP concernent surtout des projets autoroutiers, des projets d'aires de services routiers et d'entretien des infrastructures publiques. S'il a été question au début d'étendre ce type de partenariat pour la construction de prisons, on avance aussi que « l'Agence des partenariats public-privé doit évaluer la pertinence d'emprunter la voie d'un PPP pour réaliser ces projets » de méga complexes hospitaliers sur l'île de Montréal<sup>255</sup>. On peut donc s'attendre à voir se diversifier la nature des projets gouvernementaux soumis à la procédure des partenariats public-privé. Aucune référence à la promotion du développement durable n'est incluse dans le mandat de l'Agence.

*Création d'agences.* Le gouvernement du Québec fait depuis longtemps la promotion de la création d'agences gouvernementales au lieu de ministères conventionnels. Il serait possible de mentionner plusieurs raisons qui pourraient l'inciter à transférer à une agence des activités qui étaient jusque là assumées par un ministère. Les plus évidentes sont la volonté de réduire les coûts, d'augmenter l'efficacité et l'efficacité, de flexibiliser les structures, de réduire les contraintes institutionnelles et d'assouplir les clauses normatives et salariales des employés.

En ce qui concerne l'environnement, deux nouvelles entités administratives reliées au MDDEP ont été créées depuis 2003, soit le *Centre de contrôle environnemental du Québec* (CCEQ) et la *Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales*. En revoyant l'organisation régionale des services régionaux, le ministère avait pour mandat de « favoriser une plus grande efficacité des interventions sur le terrain et d'améliorer le service à la clientèle »<sup>256</sup>. Cet exercice, qui s'effectuait dans la continuité de la modernisation de l'État, a été abordé dans une perspective qui cherchait à « recentrer les interventions du ministère sur les axes prioritaires de sa mission et de revoir

<sup>253</sup> *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé*. L.R.Q., chapitre A-7.002. Article 5.

<sup>254</sup> *Idem*

<sup>255</sup> Sansfaçon, Jean-Robert. *Le CHUM en PPP? Le Devoir*. Édition du jeudi 2 mars 2006.

<sup>256</sup> Québec. *La modernisation des services régionaux du ministère de l'Environnement. Un environnement mieux protégé, une population mieux servie*. Dépliant. Ministère de l'Environnement du Québec, p. 2.

l'organisation de ses services à la population »<sup>257</sup>. Trois axes furent identifiés. On retrouve premièrement l'aspect typique de tout ministère qui est d'élaborer des lois et de règlements et de voir à leur adoption. Deuxièmement, l'application du cadre réglementaire et la connaissance et troisièmement le suivi de l'état de l'environnement. Il semble effectivement que le ministère ne soit disposé à garder sous son contrôle direct que l'aspect réglementaire et législatif afin de déléguer aux deux agences mentionnées plus haut l'application du cadre réglementaire et le suivi de l'état de l'environnement.

Le CCEQ a pour mandat de se rendre sur le terrain et s'assurer de la conformité environnementale de toutes les activités ayant lieu sur le territoire québécois. Il doit aussi mener des enquêtes, intervenir en cas d'urgence et constituer des banques de données découlant du suivi de l'évolution de l'environnement. Même si l'on compte parmi ses résultats visés un accroissement de cinquante pourcent des interventions de contrôle d'ici 2007, l'on peut très bien se questionner sur la nature de ses vérifications. S'agit-il de vérifications physiques de la part des membres du CCEQ ou de vérifications volontaires des entreprises ? La documentation sur le CCEQ est assez mince et il faudra probablement attendre quelque temps avant de pouvoir juger du poids de cet organisme.

*Mesures fiscales, coupures budgétaires et réduction des effectifs.* Il serait trop long de présenter ici toutes les mesures prises par le gouvernement pour réduire ses pouvoirs fiscaux et restreindre son intervention dans l'économie. On peut néanmoins en brosser un portrait général en ce qui concerne le ministère de l'Environnement. Comme tous les ministères depuis 1996, le ministère de l'Environnement a été grandement affecté par les coupures budgétaires imposées par le gouvernement du Québec. À cet égard, le gouvernement aurait réduit le budget de ministère de l'Environnement de 65 % entre 1994 et 1998<sup>258</sup>. Une réduction des ressources se chiffrant probablement au sommet de la fédération canadienne si on la compare à ce qui a été fait dans les autres provinces canadiennes dans le dossier de l'environnement. Ce rythme de coupure des effectifs se continue d'ailleurs jusqu'à nos jours. À ce sujet, le budget du MDDEP en 2004 était

---

<sup>257</sup> *Idem*

<sup>258</sup> Toner, Glen. *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. Dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford University Press, 2000, p. 57.



sensiblement le même montant qu'en 1984<sup>259</sup>. Selon un ancien ministre de l'Environnement, il est évident que des coupes aussi drastiques pour un ministère comme celui de l'Environnement ont des effets majeurs puisque « 65 % du budget est consacré à la rémunération » du personnel<sup>260</sup>. Cette réalité ne peut conséquemment être séparée de la délégation des services et des analyses à des agences. Les compressions budgétaires ont fort probablement nuit considérablement à la capacité du gouvernement de tenir un inventaire décent de ce qui se passe sur le territoire et d'assurer un bon contrôle des activités polluantes.

Récemment le ministère de l'Environnement s'est vu octroyer le dossier du développement durable. Néanmoins, son budget passa de 181 553 100\$ à 177 940 800\$ pour l'année budgétaire 2005-2006. Cette diminution s'explique principalement par deux éléments. La première s'inscrit dans la continuité de la réduction des coûts d'opération du ministère d'une valeur de 2,8 M\$ reliés « à la rationalisation des activités à caractère administratif en matière de communication et de services à la gestion et au non remplacement d'une partie des départs à la retraite », plus précisément 22 « effectifs », en plus de réduire « la participation du Ministère à certains programmes d'aide financière »<sup>261</sup>. Cette mesure est sans doute un avant-goût des réductions à venir suivant l'adoption du Fonds vert, compris dans le projet de loi 118 sur le développement durable. En ce qui concerne le non renouvellement d'employés désormais à la retraite, tout ceci s'insère dans un effort de réduction de la taille de l'État. La réduction de la taille de la fonction publique est un élément central du plan de modernisation du gouvernement du Québec. Plus précisément, entre 2005 et 2015, « les effectifs passeront de 74 000 à 58 000 [employés] »<sup>262</sup>. Le remplacement des employés partant à la retraite se fera ainsi sur une base variant entre un nouvel employé pour deux retraités et six retraités pour quatre nouveaux employés.

<sup>259</sup> Voir graphique I pour une illustration de la progression des budgets. Voir graphique II pour une présentation de la progression des employés du ministère de l'Environnement.

<sup>260</sup> Assemblée nationale. Commission permanente de l'aménagement et des équipements. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires 1995-1996 – CAE-8: 1-55. 10 avril 1995. Intervention de Jacques Brassard.

<sup>261</sup> Québec. *Budget de dépenses 2005-2006. Volume III. Plans annuels de gestion de dépenses des ministères et organismes pour l'année financière se terminant le 31 mars 2006*. Conseil du Trésor, 2005, p. 69.

<sup>262</sup> Québec. *Premier rapport d'étape. Plan de modernisation 2004-2007. Pour des services de qualité aux citoyens*. Secrétariat du Conseil du trésor, 2005, p.14.

Le deuxième élément présenté pour justifier la baisse des budgets provient d'une « correction de 0,8 M\$ représentant l'effet combiné d'autres ajustements, notamment la contribution de 1,6 M\$ de la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) à l'effort budgétaire du Ministère »<sup>263</sup>. En effet, la Société des établissements de plein air du Québec tire la majeure partie de ses revenus de sa vocation commerciale et en 2005, il s'agissait de 75\$ sur 95\$<sup>264</sup> millions de financement qui pourrait compenser les baisses de budgets votées au parlement.

### *Un consensus social pour soutenir la libéralisation de l'État?*

Le processus de libéralisation du gouvernement du Québec s'est effectué en cherchant l'appui de gens à l'intérieur et à l'extérieur du cercle gouvernemental. En ce qui concerne le fonctionnement interne du gouvernement, les ministères et organismes n'ont pas vraiment eu le choix de s'imposer ou non des restrictions budgétaires. La *Loi sur l'équilibre budgétaire* a fourni l'urgence nécessaire et rendu obligatoire la coopération de tous les membres du secteur public. De plus, la création du *Secrétariat à la déréglementation* en 1996 a forcé les législateurs de chaque ministère à revoir toute leur législation afin de les arrimer le plus possible aux préférences du milieu des affaires.

Comme présenté précédemment, la *Loi sur la fonction publique* a obligé le secteur public à adopter les principes du nouveau management public et à adopter une approche clientéliste dans sa façon de procéder à la prestation de ses services. De plus, les ministères et organismes devaient développer une *déclaration de services* tout en acceptant de se réorienter vers une approche basée sur les résultats et sur l'évaluation de la performance. Une attitude favorable à l'entreprise privée et une plus grande sensibilité face aux partenariats public-privé a aussi été fortement encouragée.

Quant à la démarche de réingénierie ou modernisation de l'État, les ministères et organismes doivent inclure dans leur rapport annuel de gestion les efforts accomplis ou en voie d'être accomplis pour mettre en œuvre la modernisation de l'État, comme prévu dans le *Plan de modernisation 2004-2007*.

---

<sup>263</sup> *Idem*

<sup>264</sup> Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Étude des crédits du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Le jeudi 26 mai 2005 - Vol. 38 N° 46. Intervention de Yvan Bilodeau, président-directeur général de la SEPAQ.

Du côté de la société civile, les acteurs ayant été les plus impliqués dans la promotion de la libéralisation de l'État sont les gens oeuvrant dans le milieu des affaires. Depuis les trois rapports commandés par Robert Bourassa, les représentants de ce milieu ont toujours été actifs pour établir un dialogue continu avec le gouvernement. Le Sommet socio-économique de 1996 a cherché à établir un consensus portant sur les moyens d'atteindre le déficit zéro et sur la nécessité d'agir rapidement en ce sens. L'objectif du sommet était de trouver un moyen de relancer l'économie tout en privilégiant une plus grande participation à l'économie sociale. Toutefois, le « refus du gouvernement de s'engager formellement à l'appauvrissement zéro des 20 % les plus pauvres de la population », au même titre que son engagement envers le déficit zéro, a rompu un consensus qui semblait presque établi entre les membres du secteur communautaire, le monde des affaires et le gouvernement<sup>265</sup>. Dès le début du sommet, les milieux syndicaux et communautaires avaient « réagi avec beaucoup de scepticisme au discours d'ouverture du premier ministre Lucien Bouchard, alors que les représentants patronaux y voyaient au contraire des signaux lancés dans la bonne direction »<sup>266</sup>. Le discours d'ouverture avait pourtant déjà donné la donne. Alors que la représentante de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) y voyait du « néolibéralisme bien coussiné » avec des thèmes comme « compétitivité, concurrence, souplesse, adaptation, flexibilité, [et] déréglementation », le représentant de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante saluait « de son côté le caractère «réaliste» des propos du premier ministre »<sup>267</sup>.

#### *Encadrer et contrôler pour avoir des résultats*

Le processus de libéralisation est mis en œuvre activement au Québec depuis 1985 et depuis cette époque, les outils dont le gouvernement s'est doté pour en suivre le progrès deviennent de plus en plus nombreux, tant en ce qui concerne la modernisation que la déréglementation.

<sup>265</sup> Pichette, Jean. *Le sommet sur l'économie et l'emploi. Une fausse note dans la messe du consensus*. Le Devoir, Politique, samedi 2 novembre 1996, p. A8

<sup>266</sup> Pichette, Jean. *Sommet socio-économique Des consensus qui s'annoncent difficiles*. Le Devoir. Cahier spécial, mercredi 30 octobre 1996, p. A9

<sup>267</sup> *Idem*

Depuis l'élection du PLQ en 2003, le gouvernement du Québec s'est engagé à rendre public annuellement un rapport d'étape<sup>268</sup> sur la mise en œuvre de la modernisation. Le document reprend les éléments principaux présentés dans le *Plan de modernisation 2004-2007* et en présente l'évolution. On y aborde les partenariats public-privé, la réévaluation des programmes, la réduction de la taille de la fonction publique et ainsi de suite. Le rapport d'étape présente aussi une grille précisant la date approximative à laquelle chaque réforme a été accomplie et spécifie à quel moment les changements attendus se réaliseront. Chaque ministère doit parallèlement présenter dans son plan annuel de gestion, la manière dont s'est effectuée la mise en œuvre de la modernisation au sein de sa propre organisation et comment la haute direction entend poursuivre cette restructuration dans le futur.

Comme le gouvernement précédent l'avait fait, le gouvernement du PLQ a décidé de confier à la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale le mandat d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la modernisation de l'État. Étant donné que le Secrétariat du Conseil du trésor est un organisme central et qu'il « assume une mission de gouverne » au sein du processus gouvernemental, le placer au cœur d'une réforme est une façon de démontrer le niveau de volonté du gouvernement de voir cette réforme s'effectuer. En plus de ce secrétariat, la présidente du Conseil du trésor peut compter sur une nouvelle entité complétant sa structure organisationnelle pour l'aider à réaliser la modernisation. Le *Sous-secrétariat à la modernisation de l'État* du Secrétariat du Conseil du trésor joue en effet « un rôle de soutien et de conseil à la présidente du Conseil du trésor dans la réalisation de son mandat »<sup>269</sup>.

Le processus d'allégement réglementaire suit à quelques détails près le même processus de contrôle. En présentant son plan d'action en matière d'allégement réglementaire et administratif intitulé *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse*, le gouvernement trace un portrait de ce qui a été fait à ce sujet et

<sup>268</sup> Québec. *Premier rapport d'étape. Plan de modernisation 2004-2007*. Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005.

<sup>269</sup> Québec. *Qu'est-ce que la modernisation ? Coordination des travaux*. Secrétariat du Conseil du trésor.

de ce qu'il entend faire<sup>270</sup>. En plus de cette présentation de l'état des faits, le document présente aussi un suivi des mesures adoptées et devant ultérieurement être adoptées.

Le décret 751-2004 précise aussi que la *Direction générale des Affaires juridiques et législatives* du ministère de la Justice et le Secrétariat à la législation du ministère du Conseil exécutif sont responsables de s'assurer que les ministères et organismes respectent le *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. On retrouve l'obligation faite au président du *Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable* de présenter annuellement au Conseil des ministres l'évolution accomplie en ce domaine. Pour s'assurer que le plus de mesures de déréglementation seront adoptées, le gouvernement « a choisi un ensemble de mesures prioritaires qui constitueront l'essentiel de son plan d'action en matière d'allégement réglementaire et administratif au cours des deux ou trois prochaines années »<sup>271</sup>. Ainsi, selon le ministère du Conseil exécutif, « [pour] provoquer des changements, il faut montrer une volonté politique ferme »<sup>272</sup>.

#### *Initiatives internationales en matière de libéralisation de l'État*

Étant donné son statut constitutionnel et le poids économique et démographique de la société qu'il représente, le gouvernement du Québec ne peut exercer une influence majeure sur le cours des affaires internationales. Toutefois, dans le cas de la modernisation, comme dans bien d'autres domaines, le gouvernement du Québec s'inspire de ce qui se fait dans les autres juridictions pour élaborer ses propres politiques. Plus souvent qu'autrement, ces juridictions consistent en des pays anglo-saxons comme les États-Unis, l'Angleterre ou les autres provinces canadiennes. Étant donné l'origine anglo-saxonne des théories de libéralisation de l'État et du nouveau management public, la plupart des réformes comprises dans le processus de modernisation y trouvent leur source. Néanmoins, le gouvernement prend note de ce qui se passe dans plusieurs autres pays pour arriver à ses propres objectifs. À cet égard, le Conseil du trésor, a commandé

---

<sup>270</sup> Québec. *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse. Plan d'action du gouvernement en matière d'allégement réglementaire et administrative*. Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable du ministère du Conseil exécutif, 2004.

<sup>271</sup> *Ibid*, p. 13.

<sup>272</sup> *Idem*

auprès de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP « un document regroupant un ensemble de pratiques de gestion généralement reconnues sur différents thèmes associés à la modernisation de l'administration publique »<sup>273</sup>.

En ce qui concerne les partenariats public-privé, le gouvernement a, comme mentionné plus haut, institué à l'article 5 de la loi constitutive de l'agence, une fonction de vigie. L'Agence des PPP devra en conséquence prendre note de ce qui se passe à l'étranger dans le domaine des partenariat public privé. Toutefois, parmi ces mesures, la démarche la plus constante de suivi sur la scène internationale revient au *Bulletin électronique sur l'allégement réglementaire*<sup>274</sup>. Ce dernier effectue un suivi des actions des autres gouvernements, nationaux et internationaux, en matière de déréglementation et d'allégement réglementaire.

*Une production et une consommation durables comme résultats d'une réglementation libéralisée ?* La démarche de réingénierie du gouvernement du Québec n'aborde pas directement cet aspect. Puisque la *Loi sur le développement durable* ne concerne que la fonction publique, il sera nécessaire d'attendre pour voir les programmes gouvernementaux découlant de cette mesure et ayant pour but d'influer sur les modes de consommation et de production au Québec. Toutefois, étant donné que la démarche de modernisation de l'État cherche à restreindre l'intervention gouvernementale dans l'économie, il est peu probable de voir cette loi déboucher sur des programmes gouvernementaux cherchant à modeler l'économie. À cet égard, *Les Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*, découlant des travaux du *Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable*, servent précisément à contrecarrer toute tentative éventuelle des ministères de vouloir renforcer le cadre réglementaire ou légal en matière d'environnement. Ce refus d'utiliser l'appareil gouvernemental pour accélérer la création d'une économie plus en accord avec les réalités et contraintes environnementales affaiblit la réalisation d'une économie durable.

<sup>273</sup> l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP (2004) Modernisation de l'État : Diversité et innovations au Canada et à l'étranger. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor. Québec.

<sup>274</sup> Ce bulletin en ligne est publié trois fois par année et documente l'évolution de ce dossier au Québec, comme à l'étranger. Il est disponible sur le site du ministère du Conseil exécutif, dans une importante section de son site Internet dédiée à l'allégement réglementaire.

Même à court terme et moyen terme, cette attitude de non-intervention nuira à la qualité et à la vigueur de l'économie québécoise.

### *Conclusion générale*

*Ce que le premier ministre veut, le gouvernement le peut.*

Ce mémoire avait pour but de dresser un portrait des engagements gouvernementaux pris depuis les vingt dernières années en matière de développement durable et de libéralisation de l'État. Subséquemment, il s'agissait de voir, à travers les différentes structures organisationnelles, les budgets, les affectations et les mesures législatives, si l'une des deux réformes avait eu prédominance ou si, à l'opposé, les deux avaient évolué conjointement tout en s'implantant solidement au sein des processus décisionnels du gouvernement du Québec. Après avoir présenté brièvement les fondements théoriques du développement durable et de la libéralisation de l'État, le mémoire présenta un portrait représentatif de ce que le gouvernement du Québec a mis de l'avant pour faire avancer au sein de ses structures les prescriptions des deux réformes. Ainsi, l'évolution de chacune de ces dernières était mesurée selon les mêmes indicateurs, tout en permettant une certaine marge de manœuvre afin de respecter l'essence de chacun des deux concepts.

Le constat final est que, à la base des recherches effectuées, les mesures concrètes prônant la libéralisation de l'État ont reçu un support politique considérablement plus élevé que celles devant servir à la mise en œuvre du développement durable. Ainsi, si les gouvernements successifs à Québec se sont montrés favorables à des mesures devant contribuer à améliorer la qualité de l'environnement, ils ont rarement hésité à en sacrifier la traduction concrète au profit de mesures allant dans le sens de la libéralisation de l'État. Ce constat s'impose, à quelques faibles nuances près, pour les deux principaux partis politiques sur la scène provinciale, soit le Parti libéral du Québec et le Parti Québécois. Tous deux peuvent brandir quelques mesures éparses ayant contribué à l'amélioration des mécanismes de protection de l'environnement, mais de manière générale, ni l'un ni l'autre n'a été à même de présenter une réforme environnementale cohérente, encore moins une réforme permettant de respecter l'intégrité du concept de développement durable.

En abordant la compréhension qu'avait le gouvernement des deux concepts étudiés, on pouvait en arriver à la conclusion que des efforts inégaux ont été faits pour



mettre de l'avant les deux réformes. En ce qui concerne le développement durable, des documents officiels comme *CAP : Nouveau Cap environnemental* ne peuvent en aucun point rivaliser avec des documents comme les Rapports Gobeil, Scowen et Fortier. Si l'un se constituait principalement de déclarations d'intentions, les autres présentaient une situation précise, jugée problématique, identifiaient des pistes de solutions générales et souvent des gestes concrets à poser dans le cas spécifique du Québec. À la même époque, ou même depuis cette époque, rien de comparable n'a été fait pour le développement durable. Toutefois, dans le cas de la libéralisation de l'État, plusieurs études et rapports furent présentés, par exemple les nombreuses réévaluations d'organismes, et si la totalité des mesures ne furent pas automatiquement mises en œuvre par les gouvernements, l'accumulation de ces dernières fit en sorte que des résultats très probants furent atteints. Au niveau institutionnel, rien de tel ne peut être évoqué dans le cas du développement durable.

Les parties sur l'institutionnalisation du développement durable et de la libéralisation de l'État constituent en quelque sorte le cœur de ce mémoire. On y retrouve l'essentiel des engagements gouvernementaux en terme de ressources, de mesures législatives et support institutionnel et politique. En matière de développement durable, les mesures concrètes prises par le gouvernement du Québec pour réformer sa façon de gérer les activités socio-économiques ayant cours sur son territoire sont, au mieux, très disparates. Le *Fonds d'action québécois pour le développement durable*, un fonds d'importance mineure servant à financer des projets volontaires, représente peut-être l'accomplissement le plus concret pour le développement durable. L'adoption du projet de loi 118 sur le développement durable pourra peut-être contribuer à renverser ce constat. Toutefois, avant même d'être adopté, le *Fonds vert*, un aspect pourtant important du projet de loi 118, avait été affaibli par le détournement d'une partie de ses sources de financement. En effet, le *Fonds des générations*, mesure adoptée par le gouvernement au printemps 2006 pour réduire la dette publique, détourne une partie des sommes de l'ancien *Fonds national de l'eau*, montants qui devaient jusqu'alors aller au *Fonds vert*. De plus, le manque de contraintes de la *Loi sur le développement durable* face au processus décisionnel nous incite fortement à regarder ce qui s'est fait du côté fédéral où un plan semblable a été adopté. Selon une étude, le gouvernement fédéral serait, en

matière de durabilité, vingt-huitième sur une échelle de trente pays membres de l'OCDE, tout en terminant dernier ou avant dernier dans presque chaque critère d'évaluation<sup>275</sup>. Considérant les similitudes entre les politiques provinciales et fédérales en matière de développement durable, les résultats en découlant pourraient, eux aussi, se ressembler.

D'un autre côté, il semble évident que le processus de libéralisation de l'État a été promu avec insistance par les exécutifs gouvernementaux s'étant succédé au pouvoir depuis l'élection de Robert Bourassa en 1985. Bien que l'urgence consentie à cette réforme ait été modulée selon les différentes situations politiques, cette dernière a toujours été à l'ordre du jour et chaque Cabinet y a apporté sa contribution. Il serait trop long ici de retracer toutes les mesures ayant été adoptées pour soutenir cette réforme, mais on n'a qu'à penser par exemple aux coupes budgétaires récurrentes, aux réévaluations des organismes, à l'abolition ou à la privatisation d'organismes, à la réduction de la dette, à la diminution de l'intervention de l'État, à l'allègement de la taille de l'État, à la déréglementation, à l'allègement réglementaire et administratif, aux partenariats public-privé, et ainsi de suite. De plus, bon nombre de ces mesures ont été institutionnalisées par en assurer la présence dans la prise de décisions, par exemple la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *loi sur l'administration publique* de l'an 2000, la *loi sur l'Agence des partenariats public-privé*. D'autres mesures comme la création du *Secrétariat à la déréglementation* et la création des *Règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire* représente un autre moyen pour les gouvernements d'appuyer la libéralisation de l'État et de limiter ses propres actions aux « missions essentielles ».

L'étude des mesures de suivi et d'encadrement permettait de voir quels moyens sont à la disposition du gouvernement pour lui permettre de contrôler la mise en œuvre de ces réformes. En ce qui concerne le développement durable, seul le *Comité interministériel sur le développement durable* pourrait actuellement prétendre effectuer un suivi sur l'évolution de ce concept au sein du processus gouvernemental. Comme mentionné plus haut, le vérificateur général a toutefois réfuté cette position affirmant que le comité n'avait aucune incidence notoire sur la prise de décision. Le *Secrétariat du*

<sup>275</sup> David Suzuki Foundation. *La feuille d'érable au sein de l'OCDE. Une comparaison des progrès vers la durabilité*. Sustainable planning research group. École de gestion des ressources et de l'environnement. Université Simon Fraser, 2005.

*Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable* n'est autre chose que le *Secrétariat à la déréglementation* sous un vocable plus présentable. Son mandat n'est donc pas lié à la mise en œuvre du développement durable. Quant au poste de commissaire au développement durable, on peut s'en remettre à l'expérience du gouvernement fédéral. Celui-ci démontre effectivement que sans oreilles attentives au sein du Conseil des ministres, la pertinence de ses rapports sur le façonnement des politiques publiques est considérablement réduite. Le projet de loi 118 ne prévoit pas d'outils pour veiller à ce que cette situation ne se produise pas au niveau fédéral.

La libéralisation de l'État, quant à elle, est assurée directement par le ministère du Conseil Exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor. En plus des documents que ces deux ministères publient sur l'évolution de la mise en œuvre de la libéralisation de l'État, des instances concrètes ont été créées pour en assurer le suivi. D'un point de vue administratif, la présidente du Conseil du trésor, responsable de la mise en œuvre de la modernisation ou réingénierie de l'État, est appuyée par une instance spécialement dédiée au suivi, soit le *Sous-secrétariat à la modernisation de l'État*. D'un point de vue législatif, le ministère du Conseil exécutif est responsable de la déréglementation et de l'allègement réglementaire. Étant donné qu'il relève directement du premier ministre et que ce dernier contrôle la gouverne de l'appareil gouvernemental et de l'administration publique, ce choix démontre toute l'importance que représente la déréglementation pour le gouvernement. De plus, la *Direction générale des Affaires juridiques et législatives* du ministère de la Justice et le *Secrétariat à la législation du ministère* du Conseil exécutif sont mandatés de s'assurer du respect des *Règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire* au sein du gouvernement. Le président du *Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable* doit, par ailleurs, présenter annuellement au Conseil des ministres les progrès accomplis en matière d'allègement réglementaire. Si on y ajoute l'incidence du ministère des Finances, dont les choix budgétaires sont sous l'influence directe du premier ministre et de la présidente du Conseil du trésor, on en arrive à une structure décisionnelle et financière solidement orientée vers la libéralisation de l'État. Si le gouvernement voulait en arriver à une mise en œuvre sérieuse du développement durable, c'est vers ce genre de structure qu'il

devrait se tourner. Ce qui n'est pas le cas présentement et ce, avec ou sans sa *Loi sur le développement durable*.

L'analyse de l'implication des différents intervenants permettait d'identifier comment le gouvernement s'y était pris pour inclure les différents secteurs de la société dans la mise en œuvre du développement durable et de la libéralisation de l'État. Dans le premier cas, il est apparu que le gouvernement a surtout agi en faisant la promotion de mesures volontaires auprès d'acteurs privilégiés parmi la société. Si la *Table ronde sur l'environnement* était le fait de députés et d'intervenants des milieux académique et gouvernemental, le *Forum sur le développement durable*, lui, mettait surtout de l'avant des actions volontaires provenant du milieu des affaires. De son côté, le FAQDD présente une plus grande variété parmi ses participants et permet de financer des projets provenant de plusieurs secteurs socio-économiques. Quant à la tournée de consultation devant supporter le projet de loi 118, elle connut un succès considérable et plusieurs centaines d'intervenants y ont présenté un mémoire, afin de contribuer à l'initiative. Toutefois, une infime partie de tous ces commentaires eut un effet sur le projet de loi final qui demeura, dans son ensemble, le même qu'avant de le soumettre à la population.

En ce qui concerne la libéralisation de l'État, le Sommet socio-économique de 1996 fut le plus important effort du gouvernement du Québec de rallier tous les secteurs de la société à son but. Si la participation fut considérable et tant le milieu communautaire que le milieu des affaires y participèrent, les résolutions qui sortirent de ce sommet furent surtout à la faveur de ces derniers. Plus particulièrement, l'institutionnalisation du processus de déréglementation résulta de ce qui fut présenté comme un consensus. Quand on considère la nature de la composition des différents rapports (Scowen, Fortier et Gobeil) ordonnés par Robert Bourassa et des Groupes conseil dirigeant les travaux de déréglementation du gouvernement du Québec, on peut en venir à la conclusion que le secteur des affaires a le plus profité des processus de consultation. Paradoxalement, bien que la *Loi sur le développement durable* ait pour but « d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement

durable »<sup>276</sup>, il est fort probable que la volonté du gouvernement de faire la promotion d'une « culture entreprise » au sein de l'administration publique prévale. La *Loi sur le développement durable* ne possède simplement pas les éléments nécessaires pour renverser un réflexe institutionnel en faveur de la libéralisation qui remonte à plus de vingt ans. Plus récemment, le *Forum des générations* qui se tint les 12, 13 et 14 octobre 2004 avait pour but d'apporter un soutien populaire au processus de réingénierie. Toutefois, ce dernier reçut plus de critiques que d'éloges, notamment dû au fait que peu de place était laissée pour des débats constructifs.

En ce qui concerne les deux derniers indicateurs, soit l'*initiative gouvernementale sur la scène internationale* et la *promotion d'une production et d'une consommation durable*, ils ne peuvent être considérés à part entière dans l'analyse finale puisque le processus de libéralisation de l'État n'a pas comme préoccupation implicite de s'adresser à la protection de l'environnement. Quand la documentation gouvernementale sur la réingénierie ou la modernisation de l'État aborde la question de l'environnement, c'est principalement pour diminuer le financement public, les responsabilités gouvernementales ou l'encadrement légal et réglementaires qui y sont rattachés. À ce sujet, le fait de changer le nom du *Secrétariat à l'allégement réglementaire* pour le renommer *Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable* démontre clairement la marge de manœuvre que le gouvernement du Québec s'octroie face au concept de développement durable.

Quant à l'aspect international de ses interventions, les différents gouvernements y ont surtout été actifs afin de participer à des missions économiques. Considérant le fait que la plupart de ces dernières se soient effectuées dans des pays pauvres et que le gouvernement était principalement entouré de cadres du milieu des affaires, on peut douter de l'importance du concept de développement durable lors de ces missions. Néanmoins, le Québec est habituellement représenté par de petites délégations lors des rencontres en environnement. Le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en est un exemple.

---

<sup>276</sup> Assemblée nationale. *Projet de loi 118. Loi sur le développement durable*. Présenté par M. Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Éditeur officiel du Québec, 2005, article 1.

Au niveau institutionnel, l'abolition de l'*Observatoire de la mondialisation* fut un signe concret de la volonté gouvernementale de ne pas remettre en question le modèle économique sous-jacent au type de mondialisation actuellement en cours. Il est vrai que le gouvernement du Parti Québécois l'avait constitué tout juste avant d'être défait aux élections de 2003 et que sa portée n'était pas immense. Toutefois, le fait de l'abolir dès son entrée au pouvoir, démontrait que le nouveau gouvernement du Parti Libéral n'y voyait aucune utilité et ne voulait y en conférer aucune. Néanmoins, afin de soutenir ses efforts de libéralisation, le gouvernement du Parti Libéral s'accommoda assez bien de nouvelles fonctions de vigie internationale quand cela servait la libéralisation de l'État. En conséquence, il créa le *Bulletin électronique - l'allégement réglementaire*, lequel aborde l'aspect international de l'allégement réglementaire, participe au financement de l'Observatoire de l'administration publique de l'*École nationale d'administration publique* (ÉNAP) à travers le ministère du Conseil exécutif et octroya une fonction de vigie internationale à l'*agence des Partenariats public-privé*.

En conclusion, il est surprenant de constater à quel point les deux principaux partis politiques du Québec, le PLQ et le PQ, ont adopté une démarche similaire dans leur façon de traiter la question de la protection de l'environnement. En effet, il semble y avoir une incapacité chronique de la part de gouvernement du Québec d'accorder aux enjeux environnementaux le sérieux qu'ils méritent. À titre d'exemples, on peut penser à des projets gouvernementaux comme la construction de la ligne Hertel-des Cantons, la promotion de projets autoroutiers pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre, la construction de centrales thermiques et la privatisation d'une partie du Parc du Mont-Orford pour favoriser la construction de condos alors que le Québec affiche un important retard en matière d'aires protégées. La réduction continue des ressources du ministère de l'Environnement et le peu de poids qu'accorde le Cabinet au ministre de l'Environnement, ne peuvent être considérés comme étant étrangers à ce phénomène.

D'un autre côté les priorités découlant de la libéralisation de l'État ont profité, depuis maintenant plus de vingt ans, d'une attention prioritaire de la part des différents exécutifs gouvernementaux. Les structures institutionnelles en ont été influencées, tout comme les dossiers que le gouvernement juge importants. Se réfugiant souvent derrière le contexte économique international, ce dernier a continuellement, et volontairement,

cherché à diminuer sa présence et ses pouvoirs d'intervention dans l'économie et dans la société en général. Ceci a eu comme résultat paradoxal de faire dire au gouvernement que les finances publiques étaient dans un état extrêmement précaire alors que d'un côté la croissance économique était en forte progression et que, de l'autre, le gouvernement cherchait par tous les moyens à réduire ses propres entrées d'argent. Le résultat en est que, en pleine période de prospérité économique, la disparité sociale s'accroît et la qualité générale de l'environnement tend à s'amoinrir. Une situation qui, il va sans dire, contredit les prescriptions du développement durable.

Par conséquent, il est possible d'en venir à la conclusion que le gouvernement du Québec a été incapable de concilier libéralisation de l'État et développement durable, sans avoir à dénaturer la nature de l'un ou de l'autre. Il appert en effet que la libéralisation a été considérablement favorisée et qu'après vingt ans d'une gouvernance de type néolibérale, la libéralisation de l'État au Québec est très avancée. Une raison semble s'imposer pour expliquer cet état de fait. Bien que cette situation soit symptomatique des pays ou juridictions gouvernées sous le model économique néolibéral, il semble qu'au Québec le milieu des affaires exerce une influence démesurée au sein du processus gouvernemental de prise de décisions. Il semble en effet, qu'à l'image de ce qui se faisait avant la révolution tranquille, le gouverne québécoise en soit rendue à ne plus être à même de considérer la société dans sa complexité, mais préfère adopter en majeure partie les positions des cercles financiers et du monde des affaires. S'il faut reconnaître qu'il y a des nuances à faire entre les différents exécutifs gouvernementaux, il faut aussi reconnaître que tous ont contribué à mener la gouverne québécoise à ce qu'elle est aujourd'hui. En ouvrant toute grande la porte au monde des affaires d'exercer un contrôle quasi exclusif sur la formation du modèle de gouverne des affaires publiques, il ne faut pas s'étonner de voir les milieux communautaires, environnementaux et sociaux se sentir aliénés par le monde politique. La création d'instances comme le *Secrétariat à la déréglementation*, constitué en presque exclusivité de gens issus du milieu des affaires et qui ont, depuis dix ans, tout à loisir de revoir la législation québécoise dans son ensemble, ne peut qu'avoir un effet néfaste sur la gestion des affaires publiques. En effet, la gestion des affaires publiques ne peut, en toute intégrité, être confiée exclusivement à une partie minoritaire et favorisée de la société

puisqu'il s'agit, justement, d'affaires publiques. Le résultat qui en découle, comme nous sommes à même de le constater actuellement, est un environnement dénaturé, une précarisation de l'équité sociale et une économie fragilisée. De manière succincte, une société appauvrie.

Par conséquent, il est possible d'en venir à la conclusion que le gouvernement du Québec a été incapable de concilier libéralisation de l'État et développement durable, sans avoir à dénaturer la nature de l'un ou de l'autre. Il appert en effet que la libéralisation a été considérablement favorisée et qu'après vingt ans d'une gouvernance de type néolibérale, l'implémentation du développement durable au Québec se situe encore au stade embryonnaire. Les conclusions faites par la commissaire fédérale à l'environnement et au développement durable quant au plan fédéral prédisent en quelque sorte ce qui pourrait advenir du plan de développement durable du Québec si rien n'est fait pour assurer des résultats concrets. Pour atteindre ces résultats, il demeurera de première importance que les instances politiques en état de pouvoir soient à même de reconnaître la nécessité d'être davantage à l'écoute des différents secteurs d'activité au sein même de la population. Il semble qu'actuellement, au Québec, le milieu des affaires exerce une influence plus que considérable au sein du processus gouvernemental de prise de décisions. Cela se reflète bien concrètement dans l'habitude du gouvernement d'imposer des décisions qui, bien qu'en accord avec les préférences du milieu des affaires, vont plus souvent qu'autrement à l'encontre des préférences d'une vaste majorité de la population et du sens commun en ce qui concerne l'environnement. En ouvrant toute grande la porte au monde des affaires d'exercer un tel poids sur la formation du modèle de gouverne des affaires publiques, il ne faut pas s'étonner de voir les milieux communautaires, environnementaux et sociaux se sentir aliénés par le monde politique. La création d'instances comme le *Secrétariat à la déréglementation*, qui fut constitué en presque exclusivité de gens issus du milieu des affaires qui ont eu, depuis dix ans, tout à loisir de revoir la législation et la réglementation québécoise, ne peut qu'avoir un effet néfaste sur la gestion des affaires publiques et la qualité des décisions qui en découlent.

Gouverner de la sorte équivaut à faire reposer des politiques de développement et de gestion des ressources naturelles sur une logique marchande anthropocentriste et déconnectée des réalités biophysiques de l'environnement. Du même coup, ceci tend à



démontrer la prédominance d'une classe d'intérêts sur le façonnement de l'organisation politique, juridique et économique d'une société. Un système plus ouvert, forçant les instances publiques à répondre concrètement aux demandes de l'ensemble de la population ne peut logiquement mener à un tel système. De plus, l'avancement scientifique étant ce qu'il est actuellement, le fait de continuer à gouverner sans grande conscience environnementale relève davantage de la sélection des intérêts à satisfaire qu'à un manque de connaissances. Le résultat qui découle d'une telle attitude, comme nous sommes à même de le constater présentement, est un environnement dénaturé, une précarisation de l'équité sociale et une économie fragilisée. De manière succincte, une société appauvrie. Le développement durable, par ses prescriptions, se veut justement une manière d'inclure au sein du processus politique un équilibre et une diversité d'intérêts. Le défi pour tout gouvernement qui veut réellement faire du développement durable revient à inclure assez d'intelligence dans ses décisions afin d'assurer un revenu adéquat pour tous, nonobstant le statut social, tout en assurant la protection de la qualité de l'environnement. Finalement, il s'agit d'humaniser le système économique et de le rendre en accord avec l'environnement dans lequel il évolue.

## Annexe I

### Résumé des actions gouvernementales faisant la promotion du développement durable<sup>277</sup>

1986

Le gouvernement du Québec dépose un mémoire auprès de la Commission Brundtland lors du passage de celle-ci au Canada

1987

En réponse au rapport Brundtland, le gouvernement publie *Nouveau cap environnemental, CAP : conservation, agent de progrès*.

1988

Formation de la Table ronde québécoise sur l'environnement et l'économie

1990

Forum sur le développement durable

1991

Création du Comité interministériel sur le développement durable, dont le mandat est de favoriser l'intégration des principes du développement durable dans les politiques et les programmes du gouvernement.

Entre 1991 et 1994, réorganisation des orientations du ministère de l'Environnement et de la Faune afin de diriger ses actions en faveur du développement durable. Plus précisément, on cherche à confier au Ministère le mandat de faire la promotion du développement durable, et ce tant au sein de l'administration gouvernementale qu'auprès de la population. Deuxièmement, il devait s'acquitter de cette même tâche sur la scène intergouvernementale en plus de donner suite aux travaux du Sommet de la Terre à Rio.

1992

Participation au Sommet de Rio

Le gouvernement du Québec adhère aux objectifs de la Convention sur la Biodiversité.

Adoption des buts de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

1993

Le gouvernement du Québec collabore à l'adoption de la Charte du développement durable lors de la rencontre générale de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française, à Libreville au Gabon.

<sup>277</sup> La plupart des énoncés ci-dessus ont été tirés de publications gouvernementales. Plus particulièrement, les documents *Plan de développement durable. Document de consultation*, *Évolution du concept de développement durable au Québec* et *Rapport du Québec sur le développement durable* ont été consultés.

1995

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec dévoile sa politique ministérielle de développement durable intitulée : *Le développement durable, pour la suite des choses*.

Le premier ministre du Québec s'engage à intégrer les principes du développement durable dans les activités, programmes et politiques du gouvernement.

1996

La *Loi sur les Forêts* reconnaît six critères d'aménagement forestier durable.

Le gouvernement adopte une stratégie et un plan d'action sur la diversité biologique.

Dévoilement de la nouvelle politique énergétique québécoise du ministère des Ressources naturelles, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*.

Création de la Régie de l'énergie et de l'Agence de l'efficacité énergétique.

1997

Le ministère de l'Environnement intègre l'aspect modifié « développement durable » à son programme Action – Environnement et Faune et réserve une partie de son budget au programme des *Écoles vertes Brundtland*.

1998

Le gouvernement déclare le développement durable comme étant l'une des trois grandes orientations guidant sa stratégie économique. Cette dernière chercherait à faire du Québec l'une des 10 économies mondiales les plus créatrices d'emplois, les plus compétitives, les plus solidaires et les plus respectueuses de l'environnement

« Élargir la concertation en vue d'un développement touristique durable et responsable » devient une des orientations de Tourisme Québec.

1999

Le secrétariat du Comité des priorités du gouvernement du Québec énonce, dans les orientations stratégiques gouvernementales 1999-2002, que l'un de ses axes d'intervention vise à « assurer un développement durable au Québec ».

2000

Création du Fonds d'action québécois pour le développement durable, un organisme sans but lucratif, indépendant du gouvernement et qui cherche à subventionner des projets devant aller dans la voie du développement durable.

Présentation du *Plan québécois 2000-2002 sur les changements climatiques*.

2001

le développement durable figure au rang des axes d'intervention dans les orientations stratégiques gouvernementales 2001-2003.

Le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie rend publie la Politique québécoise de la science et de l'innovation, intitulée « *Savoir changer le monde* » et vise à atteindre la prospérité commune dans une perspective de développement durable.

2002

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole adopte, pour la Communauté métropolitaine de Montréal, un cadre d'aménagement axé sur le développement durable.

Publication de la *Politique nationale de l'eau*. Le document fait à plusieurs reprises allusion au développement durable.

2004

Lors du discours de clôture du Congrès du Parti libéral du Québec, le premier ministre Jean Charest s'engage à instituer le développement durable aux « plus hautes instances de l'État ».

Dépôt d'un avant-projet de loi sur le développement durable.

Dépôt d'un document de consultation sur la Plan de développement durable du Québec.

Stratégie et Plan d'action sur la diversité biologique 2004-2007.

2005

Tournée régionale de consultation de la population sur le Plan de développement durable du Québec.

Redéfinition des objectifs *Fonds d'action québécois pour le développement durable*

Dépôt d'un projet de loi sur le développement durable.

Commission parlementaire sur le projet de loi sur le développement durable

Automne 2005, fin précipitée de la session parlementaire et remise de l'adoption du projet de loi sur le développement durable.

2006

Adoption du projet de loi 118 sur le développement durable.

Annexe II<sup>278</sup>

net Explorer

Help

Search Favorites

allegement/organisation.htm#secretariat

Accueil Plan du site Nous joindre Portail Québec Recherche Premier ministre English

Ministère du Conseil exécutif

Accueil > Allégement réglementaire et administratif > Organisation

## L'organisation

À titre de président du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, M. Claude Bécharde est le ministre responsable de l'allégement réglementaire et administratif.

Sur le plan administratif, le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, qui relève du ministère du Conseil exécutif, appuie M. Bécharde.

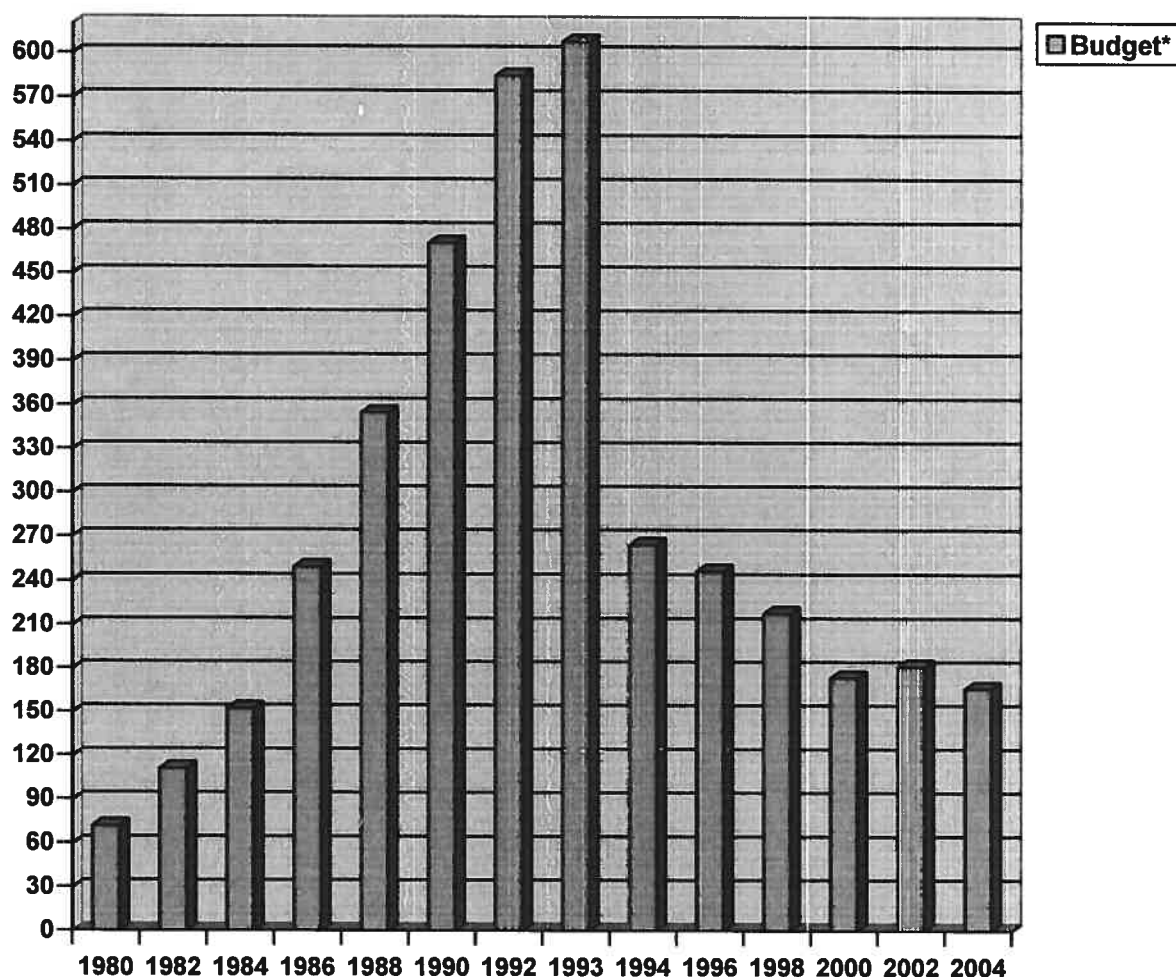
### Le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable

Voici le mandat confié au Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable en matière d'allégement réglementaire et administratif :

- Conseiller le gouvernement sur les orientations à prendre en vue d'alléger le cadre réglementaire et administratif imposé aux entreprises.
- Examiner les projets de loi et de règlement destinés au Conseil des ministres et aviser celui-ci des effets possibles de toute nouvelle réglementation sur les entreprises.
- S'assurer du respect de la politique relative à l'allégement réglementaire et administratif.
- Sensibiliser les ministères et les organismes à la nécessité d'alléger le cadre réglementaire et administratif imposé aux entreprises.
- Coordonner le processus de révision réglementaire des ministères et des organismes.
- Recevoir et analyser les avis et les commentaires du milieu des affaires sur les principaux irritants qui influent sur la compétitivité de l'économie et la création d'emplois.
- Suivre les expériences faites à l'extérieur du Québec en matière réglementaire et administratif et aviser le gouvernement en conséquence.
- Coordonner, en collaboration avec les ministères et les organismes visés, les efforts d'harmonisation de la réglementation québécoise avec celles des autres administrations canadiennes.

<sup>278</sup> Tiré du site du ministère du Conseil Exécutif. Mars 2006.  
<http://www.mce.gouv.qc.ca/allegement/organisation.htm#secretariat>

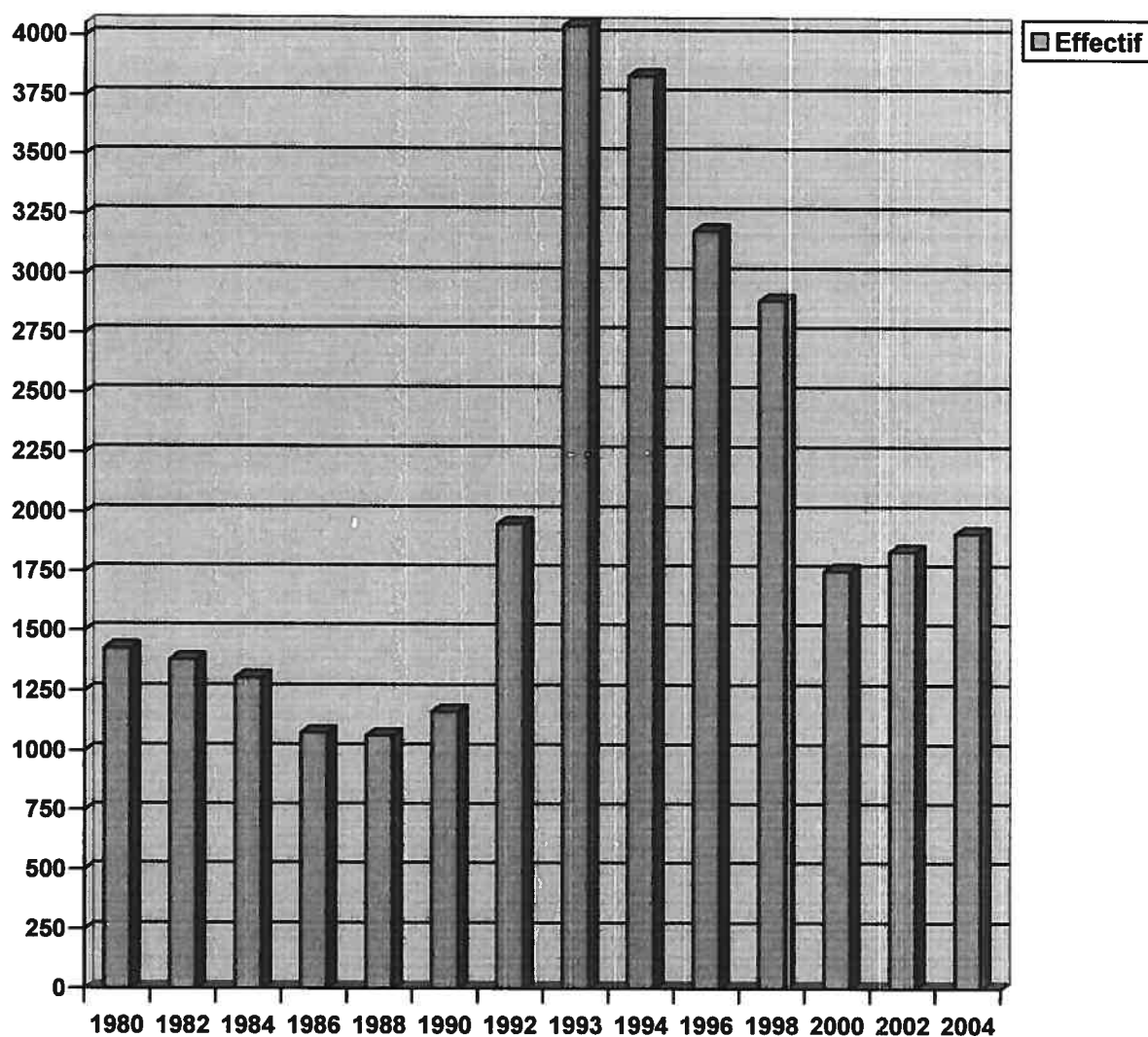
## Graphique I

Évolution du budget du ministère de l'Environnement du Québec<sup>279</sup>

\* En millions de dollars

<sup>279</sup> Ces sommes sont tirées des sections intitulées « crédits budgétaires à voter » des différents budgets du gouvernement du Québec. Sans nécessairement inclure tous les revenus du ministère, lequel compte d'autres entrées d'argent comme l'allocation de permis et l'imposition de contraventions, ces montants devraient être perçus comme un indicateur de la modulation de l'importance qu'a accordé le gouvernement à l'environnement et au développement durable. Toutefois, ces données devraient être abordées avec un certain recul puisque les mandats et les dossiers confiés au ministère de l'Environnement ont grandement varié à travers les années. Ceci a habituellement pour effet de gonfler les budgets qui semblent être associés à l'environnement alors qu'une partie de ces sommes ont été attribuées, par exemple, à des dossiers comme La Régie des installations olympiques ou au développement de la Capitale Nationale, entre 1999-2000 et 2001-2002. De tels dossiers peuvent être rattachés au ministère de l'Environnement pour des raisons administratives, mais ne contribuent pas directement au dossier de l'environnement.

## Graphique II

Évolution du nombre d'employés au ministère de l'Environnement du Québec<sup>280</sup>

\* Nombre d'employés au ministère de l'Environnement

<sup>280</sup> Ces données représentent le nombre d'employés au service du ministère de l'environnement de 1980 à 2004 et sont tirées de la section « effectif total » du tome sur les crédits budgétaire du ministère. Toutefois, ces données ne peuvent être considérées comme une représentation exacte du nombre et du statut des employés, notamment parce que le nombre d'employés à temps plein et à temps partiel n'est pas toujours spécifié. De plus, le ministère a subi plusieurs modifications de son statut au cours des années ce qui fait des dossiers lui être soutirés ou ajoutés de manière continue au cours des années, entraînant des variations continues dans le nombre d'employés au service du ministère.

## Bibliographie

Anderson, Terry L. et Leal, Donald R. *Free Market Environmentalism*. (Palgrave Macmillan; Revised edition, 2001).

Assemblée nationale. *Projet de loi 118. Loi sur le développement durable*. Présenté par M. Thomas J. Mulcair, Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Éditeur officiel du Québec, 2005.

Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Consultations particulières sur le projet de loi n° 118 – Loi sur le développement durable (5)*. Intervention de Jean Piette, représentant du Barreau du Québec. Le mercredi 7 décembre 2005, 12 h 00.

En ligne.

<http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/epreuve/cte/051207/1200.htm>

(Page consultée janvier 2006)

Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Étude des crédits du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Le jeudi 26 mai 2005 - Vol. 38 N° 46. Intervention de Yvan Bilodeau, président-directeur général de la SEPAQ

Assemblée nationale. Commission permanente de l'aménagement et des équipements. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires 1995-1996 – CAE-8: 1-55. 10 avril 1995. Intervention de Jacques Brassard.

En ligne.

<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg1se/fra/Publications/debats/journal/cae/950410.htm>

(Page consultée janvier-2006)

Assemblée nationale. Commission permanente de l'aménagement et des équipements. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires. Le jeudi 14 avril 1994. Intervention de Pierre Paradis.

En ligne.

<http://www.assnat.qc.ca/archives-34leg3se/fra/Publications/debats/journal/cae/940414.htm#940414025>

(Page consultée janvier-2006)

Assemblée nationale. Commission permanente des transports et de l'environnement. *Étude des crédits du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Le jeudi 26 mai 2005 - Vol. 38 N° 46.

En ligne

[http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cte/050526.htm#\\_Toc114296896](http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cte/050526.htm#_Toc114296896)

(Page consultée janvier 2006)



Assemblée nationale. Commission des transports et de l'environnement. *Étude des crédits du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Le jeudi 26 mai 2005 - Vol. 38 N° 46. Intervention de Yvan Bilodeau, président-directeur général de la SEPAQ.

En ligne.

[http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cte/050526.htm#\\_Toc114296896](http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cte/050526.htm#_Toc114296896)

(Page consultée janvier 2006)

Assemblée Nationale. Commission permanente des transports et de l'environnement. Ministère de l'Environnement et de la Faune - Crédits budgétaires 1998-1999 CTE-22: 1-31. Intervention de Paul Bégin. 29 avril 1998.

En ligne.

<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cte/980429-1.htm>

(Page consultée janvier 2006)

Assemblée nationale. Intervention du premier ministre Lucien Bouchard. Déficit budgétaire - Mesure gouvernementale – 7. Assemblée. Cahier n°1, 25 mars 1996, pages 7

Disponible

<http://www.assnat.qc.ca/archives35leg2se/fra/Publications/debats/journal/ch/960325.htm>

Assemblée nationale. Intervention du premier ministre Lucien Bouchard. *Commission permanente des institutions Cahier n°11, 30 avril 1996, pages 2*.

En ligne :

<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/ci/960430-2.htm>

(Page consultée février 2006)

Assemblée nationale. Intervention du premier ministre Lucien Bouchard. Commission permanente des institutions Cahier n°70, 3 mai 2000, pages 18

En ligne :

<http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd3611se&Section=particip&Requete=Nil!CI-70:%2018>

(Page consultée février 2006)

Atkinson, Michael. Ed., *Governing Canada: Institutions and Policy* Harcourt, Brace Jovanovich, 1993.

Barnett, H.J. et C. Morse. *Scarcity and Growth : The Economy of Natural Resource Scarcity*. (John Hopkins University Press, Baltimore et Londres, 1963).

Bélanger, Louis. *Le Québec et sa forêt boréale. Cancre de la conservation ou brigand environnemental*. Le Devoir, édition du vendredi 31 mai 2002.

Boiral, Olivier. *La stratégie québécoise de développement durable : grandeurs et illusions d'un projet de société*. dans Prades et al. (ed). *Instituer le développement durable. Étique de l'écodécision et sociologie de l'environnement*. Fides, 1994. pp.165-191.

Booth, Douglas E. *The Environmental Consequences of Growth. Steady-state economics as an alternative to ecological decline*. (Routledge, 1998).

Bouchard, André. *Aires protégées. Où en est le Québec*. Quatre Temps. Septembre 2005.

Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. *Étude d'une transition gouvernementale : Le cas du Québec en 1985*, p.154.

Canada. *Délibérations du comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles*. Fascicule 2 - Témoignages du 16 novembre 2004.

En ligne :

[http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/enrg-f/02eva\\_f.htm?Language=F&Parl=38&Ses=1&comm\\_id=5](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/enrg-f/02eva_f.htm?Language=F&Parl=38&Ses=1&comm_id=5)

(Page consultée octobre 2005)

Canada. *Développement durable : il est temps de joindre le geste à la parole*. Deuxième rapport provisoire du Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'Environnement et des Ressources naturelles. Sénat, juin 2005

Canada. *La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politique, de plans et de programmes*. Agence Canadienne d'évaluation environnementale.

En ligne [http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive_f.htm)

(Page consultée octobre 2005)

Canada. *Notes pour une allocution du ministre des Finances du Canada, Paul Martin, devant le Comité de développement*. Banque Mondiale. Washington, D.C. (octobre 1995)

En ligne. <http://www.fin.gc.ca/news95/95-081F.html>

(Page consultée octobre 2005)

Canada. *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des Communes - 2004*. Bureau du vérificateur général.

Canada. *Rapport du Canada à la Commission du développement durable des Nations Unies*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1994.

Canada. *Rapport du Conseil national du bien-être social. Revenus de bien-être social, 2004*. Volume n° 123. Printemps 2005, révisé.

Centre de recherche et d'information sur le Canada. *Priorités 2004*

En ligne.

[http://www.cric.ca/pwp/portraits/portraits\\_2004/fr\\_priorities\\_2004.ppt](http://www.cric.ca/pwp/portraits/portraits_2004/fr_priorities_2004.ppt).

Centre québécois du droit de l'environnement. *Consultation sur l'avant-projet de loi sur le développement durable*. Février 2005.

Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) et al. Communiqué de presse. *Groupe conseil sur l'allégement réglementaire. Une structure anti-démocratique, illégitime et contre-productive qui doit être abolie par le gouvernement du Québec*. 2000.

Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. *Quel Plan de développement durable pour le Québec?* Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec. Les cahiers de la Chaire – collection recherche. UQÀM, No 02-2005.

Chouinard, Tommy. *Commission parlementaire sur le projet de loi 61 - L'Agence des PPP ne serait pas incontournable*. Le Devoir. Édition du mercredi 3 novembre 2004.

Chouinard, Tommy. *Québec: la restructuration de l'État sur la voie de garage. Seulement une poignée d'organismes sont éliminés*. La Presse, mercredi 18 mai 2005, p. A11.

Coleman, William S. and Grace Skogstad, eds., *Organized Interests and Public Policy*. Copp-Clark, 1990.

Daly, Herman. *Steady-State Economics*. Island Press; 2nd edition, 1991.

Dasgupta, P. et D. Heal. *Economic Theory and Exhaustible Resources*. Cambridge University Press. Londres, 1979, pp. 194-205.

David, Michel. *Le pitbull vert*. Le Devoir, mardi 7 décembre 2004.

David Suzuki Foundation. *La feuille d'érable au sein de l'OCDE. Une comparaison des progrès vers la durabilité*. Sustainable planning research group. École de gestion des ressources et de l'environnement. Université Simon Fraser, 2005.

Défense environnementale et l'Association canadienne du droit de l'environnement. *La fin d'un mythe : la pollution n'est pas en régression au Canada*. Pollution Watch, 2004.

En ligne. <http://www.cela.ca/publications/cardfile.shtml?x=2140>  
(Page consultée octobre 2005)

Doern, G. Bruce. et Conway, Thomas. *The Greening of Canada. Federal Institutions and Decisions*. University of Toronto Press inc, 1994.

Facal, Joseph. *La réingénierie : la chèvre, le chou et quelques questions*. Les Affaires. Le samedi 15 mai 2004.

Facal, Joseph. *Le pari de la vérité*. La Presse Le vendredi 6 septembre 2002

Fonds d'action québécois pour le développement durable. Juin 2005. *Nouveaux programmes d'aide financière de 3,5 M\$ au Fonds d'action québécois pour le développement durable*. Communiqué de presse.

En ligne : <http://www.faqdd.qc.ca/communiqués/2005/com050609.html>

(Page consultée janvier 2006)

Francoeur, Louis-Gilles, *Le projet de Mulcair. Un développement durable made in Québec*. Le Devoir. Édition du Samedi 27 et du dimanche 28 novembre 2004.

Gagnon, Lysiane. *Révolution à l'horizon*. La Presse - Le mardi 13 août 2002.

Gendron, Corinne. *Le Québec à l'ère du développement durable*. Options politiques. juillet-août 2005.

Georgescu-Roegen, Nicholas. *Energy and Economic Myths*. Southern Economic Journal, no 41, p. 3, 1975.

Georgescu-Roegen, Nicholas. Comments on the papers by Daly and Stiglitz. *Scarcity and Growth Reconsidered*, V.K. Smith (dir) Baltimore, John Hopkins University Press, 1979.

Hammer, Michael et James Champy. *Le Reengineering. Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances Reengineering the Corporation : a Manifesto for Business Revolution*. Dunod, Paris, 1993.

Herfindahl, O., et A.V. Kneese. *Natural Theory of Natural Resources*. Charles E. Merrill Publishing Company. Colombus, Ohio, 1974.

Holland. Kenneth M. *Introduction*. Kenneth M. Holland et al. *Federalism and the Environment*. Greenwood Press, 1996.

Hood, Christopher. *A Public Management for all Seasons*. Public Administration, 69:1, Spring 1991, pp.3-19.

Hueting, Roefie. *The Brundtland Report : a Matter of Conflicting Goals*. Ecological Economics, 2,1990, pp 109-117.

Jacques, Guillaume. 11 février 2002. « Anti-mondialisation: de quoi parle-t-on? ». *Chronique de la Chaire MCD*.

En ligne. [http://www.chairemcd.ca/pdf/chronique/02-02-11\\_jacques.pdf](http://www.chairemcd.ca/pdf/chronique/02-02-11_jacques.pdf).

(Page consultée octobre 2005)

Kooiman, Jan. *Modern Governance*. Sage, London, 1993.

- Lafferty, William M. et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford University Press, 2000.
- Lemieux, Vincent. *Les rôles du gouvernement dans la gouvernance*. Dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*. Jane Jenson et al. Centre canadien de gestion, 2000, p.127.
- Lessard, Denis. Sondage CROP-La Presse. *L'étau se resserre sur Jean Charest*. La Presse. 03 mars 2005.
- Loi sur l'administration publique*. L.R.Q., chapitre A-6.01.
- Loi sur l'Agence des partenariats public-privé* L.R.Q., chapitre A-7.002.
- Loi sur l'équilibre budgétaire*. L.R.Q., chapitre E-12.00001.
- Loi sur le ministère de l'Environnement*. (L.R.Q., c. M-15.2.1).
- Nations Unies. *Notre avenir à tous*. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. Annexe II, p. 4.
- Nolan, Richard L. et David C. Croson. *Creative destruction. A six-stage process for transforming the organization*. Harvard Business School Press. Boston, 1995.
- Notes pour une allocution du premier ministre du Québec lors de la clôture du congrès des membres 2004 du Parti libéral du Québec. 21 novembre 2004. Palais des congrès de Montréal.  
<http://www.plq.org/doc/congres2004/clotcongpm.pdf>
- Observatoire de l'administration publique de l'ÉNAP. *Modernisation de l'État : Diversité et innovations au Canada et à l'étranger. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor*, 2004.
- OECD *Family, Market and Community : Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies No.21. Paris, 1997.
- Opshoor, Hans. et Jan van der Straaten. *Sustainable development : an institutional approach*. Ecological Economics , 7.1993. 203-222.
- Osborne, David. et Ted Gaebler. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. (Addison-Wesley Publishing Company Inc. Reading, Massachusetts, 1992).
- Parti Libéral du Québec. *Changeons pour du solide*. Publicité de campagne électorale de novembre 1985.

Pichette, Jean. *Le sommet sur l'économie et l'emploi. Une fausse note dans la messe du consensus*. Le Devoir, Politique, samedi 2 novembre 1996, p. A8.

Pichette, Jean. *Sommet socio-économique Des consensus qui s'annoncent difficiles*. Le Devoir. Cahier spécial, mercredi 30 octobre 1996, p. A9

Pearce, D. et R. Turner. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf, New York, 1990.

Perrings, C. *Economy and Environment : A Theoretical Essay on the Interdependence of Economic and Environmental Systems*. Cambridge University Press, 1987.

Politt, Christopher et Geert Bouckaert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Deuxième édition. Oxford University Press, 2004.

Pross, Paul. *Group Politics and Public Policy*, 2<sup>nd</sup> edition. Oxford University Press, 1991.

Québec. *Budget de dépenses 2005-2006. Volume III. Plans annuels de gestion de dépenses des ministères et organismes pour l'année financière se terminant le 31 mars 2006*. Conseil du Trésor, 2005.

Québec. *Comité interministériel du développement durable. Mandat, fonctionnement et composition*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec.

En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/comite.htm>

(Page consultée octobre 2005)

Québec. *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. Rapport*. Décembre 2004

Québec Communiqué de presse. *Dans sa volonté de poursuivre la modernisation de l'État québécois, le premier ministre crée un groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*. Bureau du premier ministre, 1997.

En ligne :

[http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiques/archives\\_commumiques/1997/avril/com19970411.htm](http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiques/archives_commumiques/1997/avril/com19970411.htm)

(Page consultée février 2006)

Québec *Décret 751-2004. Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif, 2004.

Québec. *Décret no 1167-97. Concernant la nomination des membres du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire*. 11 septembre 1997.

Québec. *Évolution du concept de développement durable au Québec*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec.

En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/evol-concept.htm>

(Page consultée décembre 2005)

Québec. *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux. Rapport*. Service des communications du ministère du Conseil exécutif, 1997.

Québec. *Innovation et développement durable. Les actes du colloque*. Conseil de la science et de la technologie, 2002.

Québec. *La modernisation des services régionaux du ministère de l'Environnement. Un environnement mieux protégé, une population mieux servie*. Dépliant. Ministère de l'Environnement du Québec.

Québec. *L'avantage québécois. Stratégie gouvernementale du développement économique*. Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, 2005.

Québec. *La réglementation par objectifs. Propositions du groupe de travail Justice – Secrétariat à l'allégement réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif, 2001.

Québec. *Les rapports des groupes conseils sur l'allégement réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif.

En ligne : <http://www.mce.gouv.qc.ca/allegement/rapports.htm>

(Page consultée janvier 2006)

Québec. *La simplification des formalités administratives : une nécessité pour l'économie. Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec*. 2001.

Québec. *Les rapports des groupes conseils sur l'allégement réglementaire*. Ministère du Conseil exécutif.

Québec. *Mise en œuvre de la politique nationale de l'eau du gouvernement du Québec. Bilan annuel 2003-2004*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2005.

Québec. *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*. Secrétariat du Conseil du Trésor, 2004.

Québec. *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques*. Ministère de l'Environnement, 2000.

Québec. *Plan d'action québécois sur la diversité biologique 2004-2007. Pour la mise en œuvre au Québec de la stratégie québécoise sur la diversité biologique et de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*. Environnement Québec, 2004.

Québec. *Plan de développement durable. Document de consultation*. Environnement Québec, 2004.

Québec. *Politique nationale de l'eau. L'eau. La vie. L'avenir*. Environnement Québec, 2002.

Québec. *Premier rapport d'étape. Plan de modernisation 2004-2007*. Secrétariat du Conseil du trésor, 2005.

Québec. *Qu'est-ce que la modernisation ?* Secrétariat du Conseil du trésor.  
En ligne : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/modernisation/modernisation/index.asp>  
(Page consultée février 2006)

Québec. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004. Tome I, chapitre 3*. Vérificateur général du Québec, 2004.

Québec. *Rapport annuel de gestion 2001-2002*. Ministère de l'Environnement, 2002.

Québec. *Rapport annuel de gestion 2004-2005*. Ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2005.

Québec. *Rapport du Groupe Conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec*, 1998.

Québec. *Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005*, 2005.

Québec. *Rapport du Québec sur le développement durable*. Présenté au sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud, 2002.

Québec *Rapport Gobeil: Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales*. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, 1986.

Québec. *Rapport synthèse de la consultation publique sur le Plan de développement durable du Québec*. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2005.

Québec. *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse. Plan d'action du gouvernement en matière d'allégement réglementaire et administrative*. Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable du ministère du Conseil exécutif, 2004.



- Québec *Simplifier les formalités administratives – Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2000.
- Québec. *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007. Pour la mise en œuvre au Québec de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*. Environnement Québec, 2004.
- Québec. *Une administration plus attentive aux entreprises. Pour créer plus d'emplois et de richesse. Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre du Québec*, 2003.
- Radio-Canada. À vous la terre. *La biodiversité dans toutes ses couleurs*. Entretien entre Anne-Marie Dussault et Harvey Mead. 12 novembre 2005.
- Rouillard, Jacques. *Le mouvement syndical*. L'année politique au Québec 1987-1988. Université de Montréal.
- Rostow, Walt Whitman. *Les étapes de la croissance économique*. (Éditions du Seuil, Paris. 1963).
- Sansfaçon, Jean-Robert. *Le CHUM en PPP? Le Devoir*. Édition du jeudi 2 mars 2006.
- Skogstad, Grace. *Intergovernmental Relations and the Politics of Environmental Protection in Canada*. dans Kenneth M. Holland et al. *Federalism and the Environment*. Greenwood Press, 1996.
- Toner, Glen. *Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman*. dans William M. Lafferty et James Meadowcroft. *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Turp, Daniel. *La mondialisation, une priorité pour tous, sauf pour le Québec*. Le Devoir, Libre opinion. Édition du jeudi 25 septembre 2003.
- Union des municipalités du Québec *Mémoire de l'UMQ portant sur l'avant-projet de loi sur le développement durable et la consultation ministérielle sur le plan de développement durable du Québec*, 2005.
- Victor, Peter A. et al. *Écologie, économie et prises de décisions – théories. Indicateurs d'un développement écologiquement durable*. Conseil consultatif canadien de l'environnement. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.